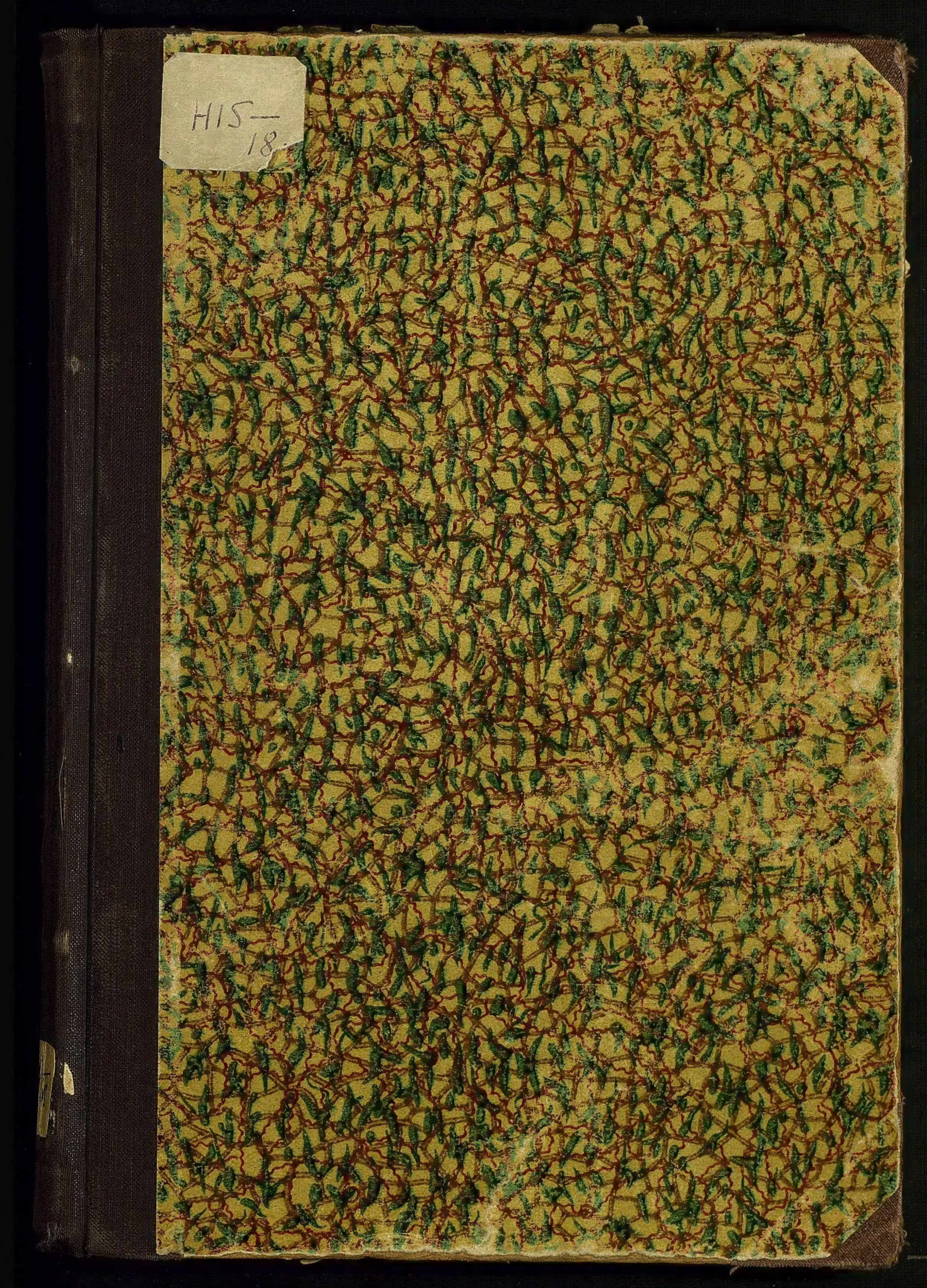
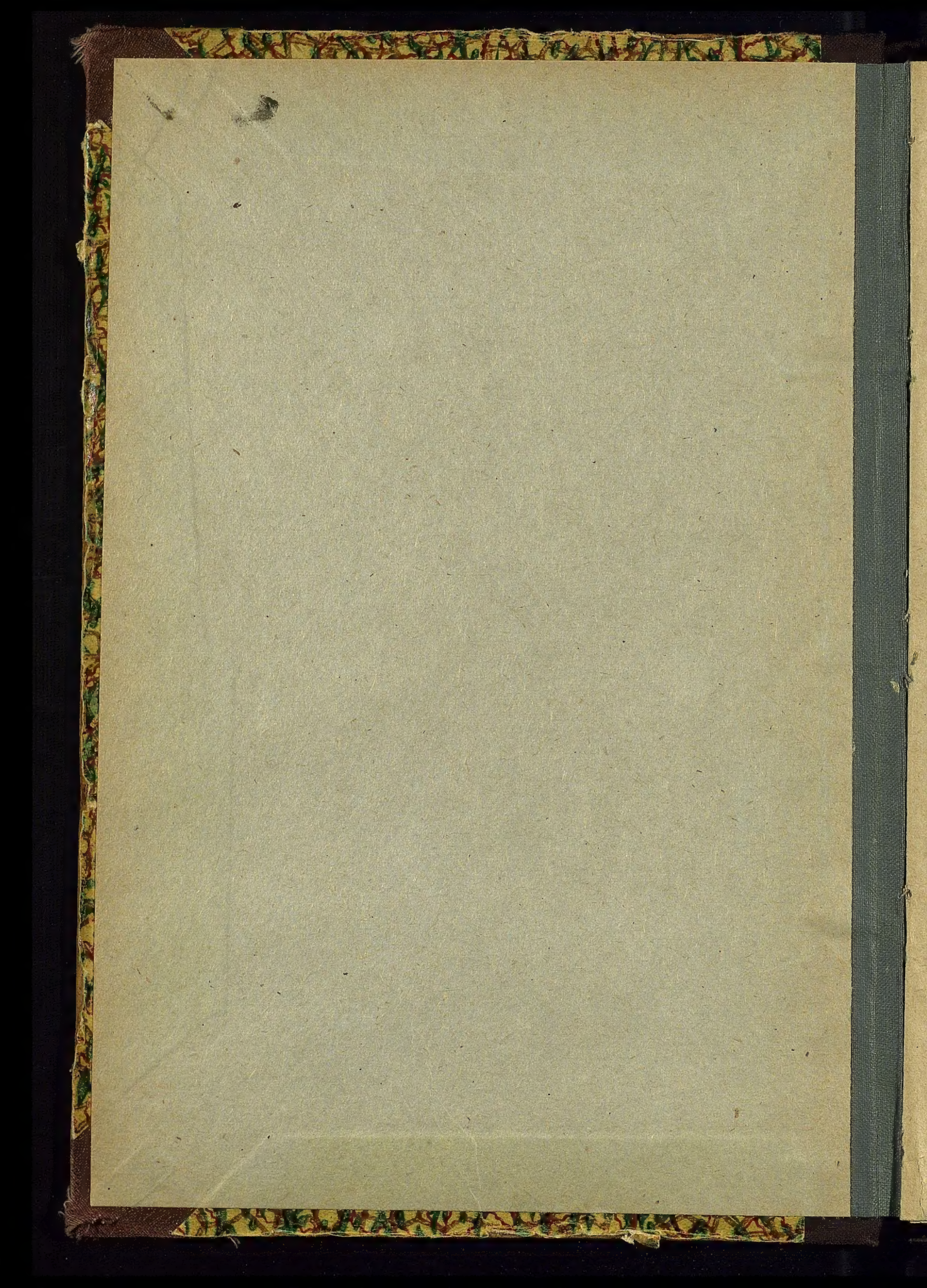
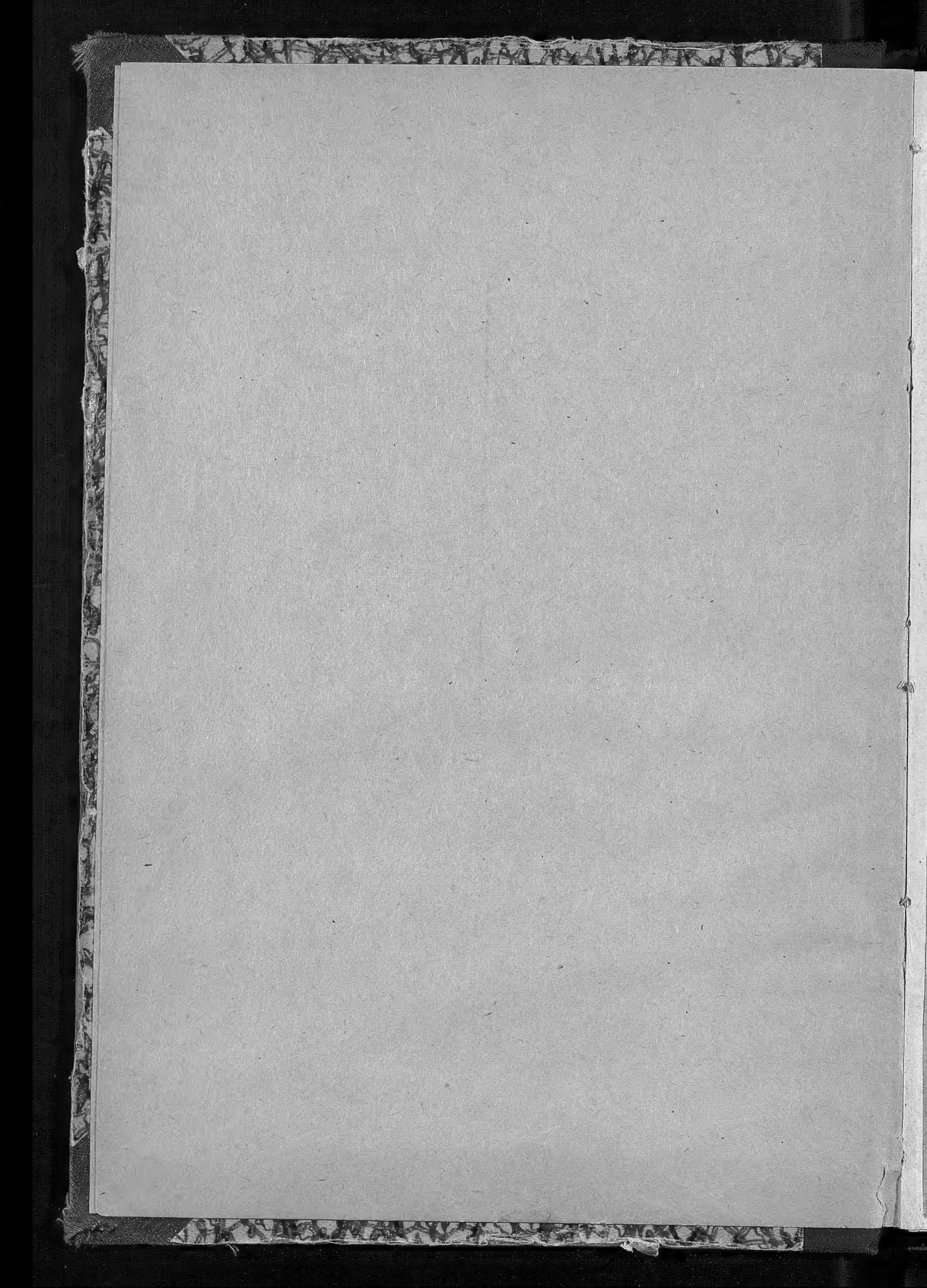

H15—
18





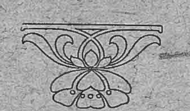
В. М. ГРИБОВСКІЙ.

Профессоръ ИМПЕРАТОРСКАГО Новороссійскаго Университета,
Докторъ Государственнаго права.

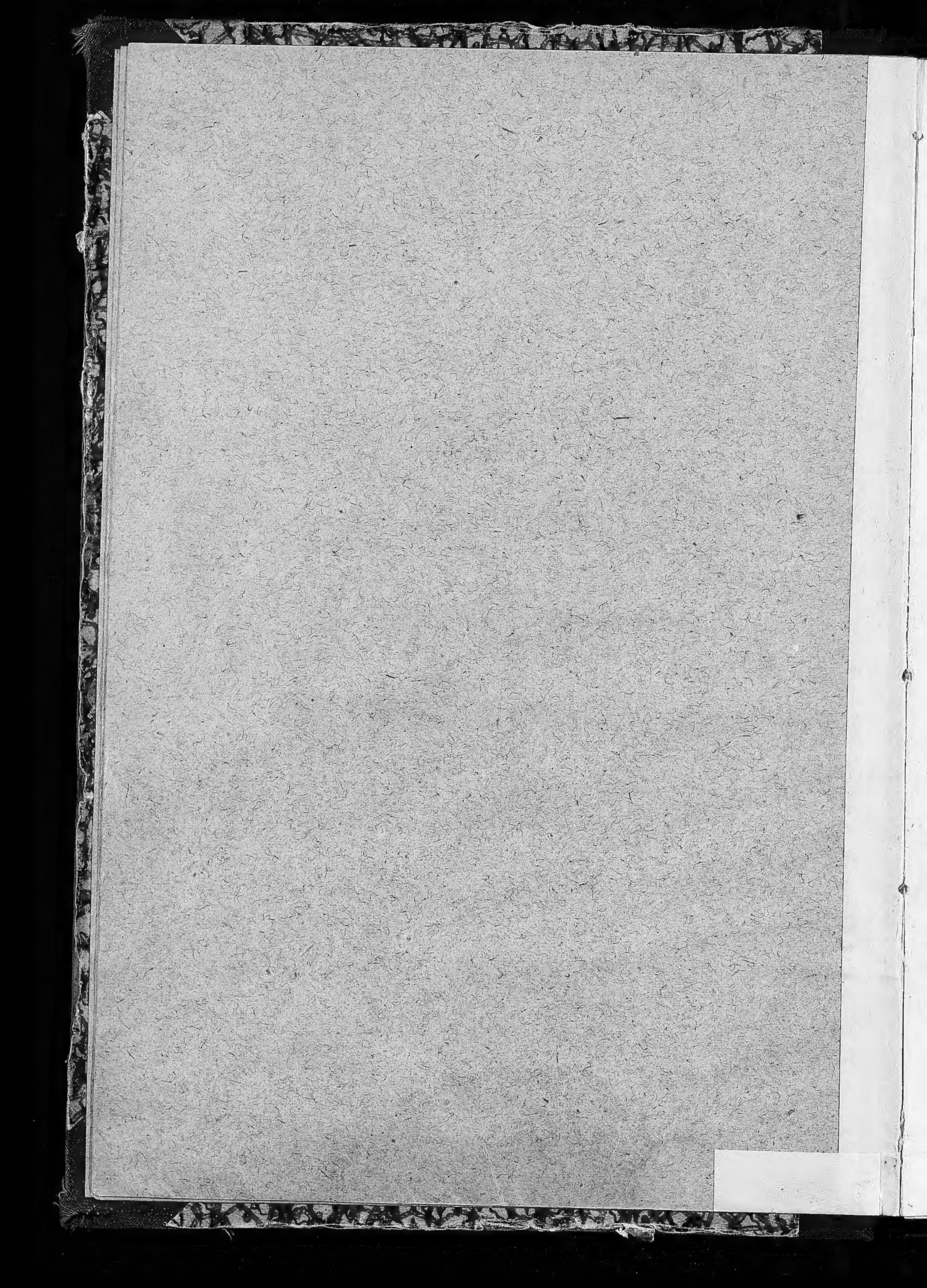
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО И УПРАВЛЕНІЕ РОССІЙСКОЙ ИМПЕРІИ.

(Изъ лекцій по русскому государственному и административному праву).

Цѣна 2 р. 25 к.



ОДЕССА.
Тип. „Техникъ", Екатерининская 58.
1912.



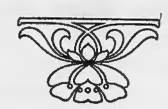
В. М. ГРИБОВСКІЙ.

Профессоръ ИМПЕРАТОРСКАГО Новороссійскаго Университета,
Докторъ Государственнаго права.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО и УПРАВЛЕНІЕ РОССІЙСКОЙ ИМПЕРІИ.

(Изъ лекцій по русскому государственному и административному праву).

Цѣна 2 р. 25 к.



ОДЕССА.
Тип. „Техникъ“, Екатерининская 58.
1912.

Отдѣльный оттискъ изъ IV выпуска Записокъ Юридическаго Факультета Императорскаго Новороссійскаго Университета.

Предисловіе.

Въ основаніе нашего труда мы положили наши лекціи по государственному и административному праву, читанныя въ С.-Петербургскомъ и Новороссійскомъ университетахъ въ 1907—1911 годахъ. Лекціи эти не захватывали своеобразнаго мѣстнаго устройства Великаго Княжества Финляндскаго.

При составленіи настоящей книги мы имѣли въ виду съ одной стороны учащихся, а съ другой широкій кругъ образованныхъ людей, интересующихся современнымъ русскимъ государственнымъ строемъ и управленіемъ въ ихъ цѣломъ. Поэтому, въ интересахъ большей выпуклости существеннѣйшихъ чертъ, мы старались, по возможности, держаться сжатаго изложенія, избѣгать мелочей и излишнихъ подробностей. Точно также мы лишь бѣгло останавливаемся на тѣхъ спорныхъ вопросахъ новаго государственнаго устройства, разрѣшеніе которыхъ еще нуждается въ совокупной практикѣ правительства и представительныхъ учрежденій. Общій пріемъ нашего изложенія описательный, но мы вносимъ необходимое освѣщеніе предмета во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда это является настоятельнымъ, при чемъ всегда стремимся оставаться на чисто-юридической почвѣ, какъ наиболѣе объективной. Посвящаемъ свой трудъ памяти незабвеннаго германскаго государствовѣда Георга Іеллинека, который долженъ былъ быть редакторомъ нѣмецкаго текста этой книги и съ которымъ мы обмѣнивались мыслями относительно ея плана.

Краткое обозрѣніе литературы.

Сергѣевичъ. Русскія юридическія древности. т. I, II, III. 1900 и 1903 г.
Владимірскій-Будановъ. Обзоръ исторіи русскаго права. 1909 г.
Дьяконовъ. Очерки государственнаго строя древней Россіи. 1909 г.
Филипповъ. Исторія русскаго права. 1906 г.
Латкинъ. Учебникъ исторіи русскаго права Императорскаго періода. 1909 г.
Art. Kleinchmidt. Drei Jahrhunderte russischer Geschichte. 1898 г.
Коркуновъ. Русское государственное право. т. I и II. 1909 г.
Лазаревскій. Лекціи по русскому государственному праву. т. I и II. 1910 г.
Пиленко. Русскіе парламентскіе прецеденты; вып. I и II (1907—1908 г.).
Нольде. Очерки русскаго конституціоннаго права. 1909 г.
Паліенко. Основные законы и форма правленія въ Россіи. 1910 г.
Тарасовъ. Лекціи по административному праву. т. I и II. 1910 г.
Дерюжинскій. Полицейское право. 1911 г.
Елистратовъ. Административное право. 1910 г.
Бѣлявскій. Административное право. 1910 г.
Баронъ Корфъ. Административная юстиція въ Россіи.
Красноженъ. Церковное право. 1907 г.
Мигулинъ. Русскій государственный кредитъ. 1907 г.
Озеровъ. Основы финансовой науки. вып. I и II. 1908 г.
Удинцовъ. Русское торгово-промышленное право. 1907 г.

Янжулъ. Основныя начала финансовой науки. 1904 г.
Palme. Die russische Verfassung, Berlin, 1910 г.
Schlesinger. Die Verfassungsreform in Russland въ томѣ II „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart“. 1908 г.
Pierre Schasles. Le Parlement Russe, Paris, 1910 г.

Оглавление.

II. Народное представительство.

VI ОТДѢЛЪ.

VII ОТДѢЛЪ. Управленіе.

VIII ОТДѢЛЪ.

IX ОТДѢЛЪ: Государственная служба и отвѣтственность должностныхъ лицъ.

X ОТДѢЛЪ.

XI ОТДѢЛЪ: Различныя отрасли управленія.

I. ОТДѢЛЪ.

Историческое введеніе.

§ 1. Возникновеніе и развитіе Московскаго государства.

17 окт. 1905 г. въ исторіи Россіи началась новая эра. Россійскій императоръ, унаслѣдовавшій отъ предковъ неограниченную власть, уступилъ часть своихъ державныхъ правъ въ пользу народнаго представительства, и Россійская имперія вступила въ новыя условія государственнаго существованія.

Русскій абсолютизмъ въ общемъ можетъ считать за собой шесть вѣковъ существованія и въ своемъ происхожденіи тѣсно связанъ съ возникновеніемъ и историческими судьбами московскаго государства. Московскому періоду единодержавія предшествовалъ „удѣльно-вѣчевой“, состоявшій въ томъ, что при господствѣ его всѣ русскія земли были раздроблены на болѣе мелкія и болѣе крупныя княжества, „удѣлы“, государи („князья“) которыхъ находились въ постоянной враждѣ между собою. Начало такому порядку вещей положилъ въ началѣ XI в. Владиміръ Святой, раздѣлившій свои владѣнія между многочисленными сыновьями. Потомки Владиміра дѣйствовали въ томъ-же направленіи, увеличивая число соперниковъ за обладаніе болѣе богатыми и потому болѣе привлекательными княжествами. Для того, чтобы понять подобное соперничество, надо имѣть въ виду, что княжества удѣльно-вѣчевого періода являлись монархіями, ограниченными народными собраніями. Съ этими собраніями, носившими названіе „вѣче“, князья должны бы-

ли заключать договоры при вступленіи на престолъ относительно условій будущаго управленія. На этомъ основаніи населеніе считало себя вправѣ изгонять князей въ случаѣ нарушенія упомянутыхъ условій и приглашать новыхъ. Въ свою очередь князья, располагавшіе собственными сильными наемными войсками („дружины") или пользовавшіеся популярностью, насильно свергали слабѣйшихъ или вели противъ нихъ сложныя интриги. Среди княжествъ наиболѣе привлекательными считались сперва Кіевское, а съ XIII в. Владимірское, именовавшіяся великими.

Постоянные раздоры и вражда удѣльныхъ князей привели къ тому, что татары безъ особаго труда подчинили себѣ русскія земли. Какъ извѣстно, однако татарскіе государи, „ханы", не ввели въ нихъ собственнаго управленія, а лишь оставили за собой государственное верховенство, обложивъ княжества данью, при чемъ князья сдѣлались какъ бы татарскими намѣстниками. При такихъ условіяхъ, само собой понятно, народныя собранія потеряли прежнее значеніе, а за ихъ счетъ возвысилась единоличная власть князя. Новымъ положеніемъ вещей наиболѣе дальновидно и политически разсчетливо воспользовались князья московскіе.

Московскій удѣлъ, вначалѣ состоявшій изъ незначительнаго города Москвы съ нѣсколькими селами и деревнями, въ началѣ XIV ст. вступаетъ въ борьбу съ сильнымъ Тверскимъ княжествомъ за великокняжескій Владимірскій престолъ, т. е. за великокняжескій титулъ. Въ этой борьбѣ московскіе князья, умѣвшіе нравиться татарскимъ повелителямъ, одерживаютъ верхъ благодаря покровительству хановъ; мало того, они даже получаютъ право собирать съ другихъ княжествъ дань и отвозить ее къ ханамъ въ „Орду". Этимъ путемъ Москва получила возможность вліянія на прочія удѣльныя княжества и возвысила собственный авторитетъ.

Къ концу XIV в. Московское государство усилилось настолько, что въ соединеніи съ ленными княжествами, пыталось сбросить монгольское иго: московскій князь Дмитрій Донской въ 1380 г. одержалъ блистательную побѣду надъ татарскими войсками. Однако татары скоро возстановили свое господство, и окончательное освобожденіе отъ монголь-

скаго владычества послѣдовало лишь сто лѣтъ спустя при великомъ князѣ Іоаннѣ III. Добиваясь независимости извнѣ, этотъ выдающійся монархъ направилъ свои стремленія къ тому, чтобы расширить свои владѣнія за счетъ еще сохранившихся удѣльныхъ княжествъ и двухъ вольныхъ городовъ. Изъ числа послѣднихъ онъ подчинилъ Новгородъ, изъ числа вторыхъ—Тверь и нѣкоторые мелкіе удѣлы. Въ управленіе сына его Василія III потеряли свою независимость вольный городъ Псковъ, удѣльныя княжества Рязанское и Сѣверское. Съ этого момента подъ властью московскихъ государей объединилась вся сѣверовосточная Россія.

Іоаннъ IV, за свою жестокость прозванный Грознымъ, въ 1547 г. уже принялъ титулъ царя, считая для себя великокняжескій титулъ незначительнымъ. При царѣ Іоаннѣ IV къ Московскому государству были присоединены образовавшіяся на развалинахъ Золотой Орды царства Казанское и Астраханское и покорена Сибирь. Россія достигла высокой степени могущества, но вскорѣ послѣ Іоанна IV (1584 г.) русская держава подверглась сильнѣйшимъ потрясеніямъ.

Іоаннъ IV оставилъ послѣ себя двухъ сыновей. Изъ нихъ младшій, Дмитрій, умеръ въ десятилѣтнемъ возрастѣ въ царствованіе своего старшаго брата, слабовольнаго Федора, который сдалъ все управленіе брату жены своей, вельможѣ-боярину Борису Годунову. Царь Федоръ скончался въ 1598 г. безъ потомства, и вмѣстѣ съ нимъ прекратился на Московскомъ престолѣ родъ Владиміра Святого. Населеніемъ города Москвы на царство былъ избранъ Годуновъ. Еще когда онъ былъ только фактическимъ правителемъ, народъ обвинялъ его въ умерщвленіи малолѣтняго Дмитрія. Теперь имя этого царевича принялъ неизвѣстный человѣкъ, объявившій себя спасшимся отъ руки убійцъ сыномъ Грознаго. Обстоятельства сложились въ пользу смѣлаго самозванца. Ему удалось свергнуть фамилію Годуновыхъ и занять московскій престолъ, но не надолго. Вскорѣ Лже-Дмитрій самъ погибъ во время народнаго возмущенія; его замѣнилъ избранный небольшой партіей вліятельныхъ приверженцевъ Василій Шуйскій, на ограничительныхъ условіяхъ. Народныя волненія однако не прекращались; появился второй самозванецъ, объявившій себя спасшимся Лже-Дмитрі-

емъ. Неумѣнье Шуйскаго справиться съ безпорядками привело его къ низложенію. Послѣ этого особое собраніе изъ семи вельможъ-бояръ, захватившее въ свои руки управленіе государствомъ, предложило на ограничительныхъ условіяхъ московскую корону польскому королевичу Владиславу, сыну Сигизмунда III. Владиславъ принялъ предложеніе, но Сигизмундъ самъ заявилъ притязанія на московскій престолъ, и дѣло разстроилось. Между тѣмъ московское государство распадалось. Мирная жизнь почти пріостановилась; польскія и шведскія войска, шайки разбойниковъ расхаживали свободно по территоріи, и сама Москва находилась въ непріятельскихъ польскихъ рукахъ. Отчаявшись въ какой-бы то ни было помощи со стороны временнаго правительства, народъ самъ нашелъ вождей и съ ними двинулся на освобожденіе отечества. Поляки были выбиты изъ Москвы, а затѣмъ въ 1613 г. на собраніи земскихъ чиновъ послѣдовало избраніе на царство Михаила Романова. Правительству новой династіи стоило не малыхъ трудовъ возстановить порядокъ и снова поднять значеніе московскаго государства. Собраніе земскихъ чиновъ въ царствованіе Михаила засѣдало почти безпрерывно. При сынѣ Михаила, Алексѣѣ, однако московская Россія оправилась уже настолько, что вела завоевательныя войны съ западными сосѣдями и присоединила къ себѣ въ 1654 г. на условіяхъ личной уніи Малороссію. Алексѣю наслѣдовалъ сынъ его Федоръ, брату котораго, Петру, суждено было вывести Россію на новый путь сближенія съ Европой и усиленнаго подражанія ей въ государственной жизни.

§ 2. Власть и управленіе въ Московскомъ государствѣ.

Хотя и въ семнадцатомъ столѣтіи наканунѣ своего преобразованія въ имперію Московское государство продолжало развиваться, тѣмъ не менѣе въ эту эпоху оно пріобрѣло, по сравненію съ предшествовавшимъ временемъ, черты законченности.

Къ чертамъ подобнаго рода прежде всего надо отнести закрѣпленіе разрядовъ населенія за опредѣленными обязанностями по отношенію государства. Древняя Россія не зна-

ла сословій въ западноевропейскомъ смыслѣ слова; отдѣльные же, подобные сословіямъ, классы представляли собою: высшій—„служилые люди“ различныхъ наименованій, „бояре“, „дѣти боярскія“, „дворяне“, а затѣмъ горожане и крестьяне. Всѣ эти классы вначалѣ располагали полной свободой распоряженія своей личностью. Служилые люди могли служить у какого угодно князя и уходить отъ него, когда заблагоразсудится. Крестьяне, не обладая земельнымъ имуществомъ, свободно переходили съ земли одного владѣльца на земли другого на чисто частно-правныхъ условіяхъ. Горожане, по характеру дѣятельности болѣе связанные съ мѣстомъ жительства, не были прикрѣплены къ нему юридически.

Пока слагалась власть московскихъ монарховъ, они терпѣли такой порядокъ; но какъ только власть эта окрѣпла, она вступила въ борьбу съ вольностями населенія. Прежде всего послѣдовали ограниченія свободы служилыхъ людей, хотя московское государство имъ было многимъ обязано въ своемъ возвышеніи. Іоаннъ III уничтожилъ право отъѣзда вольныхъ слугъ отъ московскаго монарха; при Іоаннѣ IV отъѣздъ считался уже государственной измѣной. Вольные слуги стали невольными, обязанными военной и гражданской службой за вознагражденіе земельное изъ государственныхъ имуществъ или жалованье. Въ противовѣсъ помнившимъ о своихъ вольностяхъ служилымъ людямъ московскіе монархи поощряютъ образованіе особаго класса „дьяковъ“, письменныхъ людей, выходившихъ изъ низшихъ классовъ и допускаемыхъ въ администрацію наравнѣ съ представителями высшаго класса.

Городское и сельское населеніе объединялось въ Московской Россіи подъ общимъ именемъ „тяглыхъ“ людей. Подобно тому, какъ „служилые“ обязаны были не выѣзжать изъ московскихъ предѣловъ и служить, горожане и крестьяне „тянули тягло“ — несли бремя денежныхъ и натуральныхъ повинностей, а для обезпеченія этого обязательства не имѣли права удаляться изъ среды общинъ, въ которыхъ числились. Члены этихъ общинъ по выполненію повинностей были связаны круговой порукой.

Горожане—„посадскіе“ были прикрѣплены къ общинѣ съ 1613 г. Что-же касается крестьянъ, то ихъ исторія нѣ-

сколько сложнѣе. Они тянули „тягло“ или находясь на государственныхъ земляхъ и подчиняясь непосредственно государству, или—на земляхъ частновладѣльческихъ, допуская между собой и государствомъ посредниковъ въ лицѣ собственниковъ и владѣльцевъ земли. Прежде всего была ограничена свобода государственныхъ „черныхъ“ крестьянъ; имъ было запрещено переходить съ государственныхъ земель на владѣльческія, а въ XVI-омъ в. были прикрѣплены къ мѣстамъ своего жительства и остальные. Въ виду того, что число „черныхъ“ общинъ постоянно уменьшалось, въ XVII столѣтіи большинство крестьянъ находились въ крѣпостной зависимости, отъ которой отличалась личная зависимость, рабство въ точномъ смыслѣ этого слова—„холопство“; позднѣе оба понятія смѣшались другъ съ другомъ.

Во главѣ этого закрѣпощеннаго населенія стоялъ неограниченный монархъ, сначала великій князь, потомъ царь. Неограниченная власть московскихъ монарховъ называлась также „самодержавіемъ“, а монархъ „самодержавцемъ“ (съ греческаго—αὐτοκράτωρ). Московское самодержавіе фактически сложилось уже при Іоаннѣ III и сынѣ его Василіи, а при Іоаннѣ Грозномъ въ его перепискѣ съ княземъ Курбскимъ получило даже нѣкоторое теоретическое освѣщеніе. При своемъ образованіи самодержавію приходилось долго сталкиваться съ открытой и тайной оппозиціей со стороны закрѣпощенныхъ бывшихъ вольныхъ слугъ — бояръ. Даже позднѣе, когда царская власть окончательно сложилась, бояре передъ избраніемъ Михаила Романова пытались ограничить самодержавіе въ смыслѣ большей неприкосновенности жизни и имущества подданныхъ. Попытки эти, въ отношеніи вліянія на будущее, не имѣли успѣха. Московское самодержавіе въ семнадцатомъ вѣкѣ сохранилось въ томъ же объемѣ, который былъ пріобрѣтенъ его созидателями. За то династія Романовыхъ отвела извѣстную долю участія въ высшемъ управленіи боярамъ и народному началу безъ ущерба однако своимъ самодержавнымъ правамъ. Это участіе выразилось въ дѣятельности такъ называемой „Боярской думы“—коллегіи государственныхъ сановниковъ и „Земскихъ соборовъ“—собраніи земскихъ чиновъ. Эти учрежденія являлись непосредственными помощниками монарха въ дѣлахъ

законодательства, высшаго управленія и суда—совѣтниками короны. Церковное управленіе также было подчинено монарху: великому князю и царю принадлежало право участія въ выборѣ и низложеніи высшихъ представителей церкви—епископовъ, митрополитовъ, патріарховъ. При Алексѣѣ Михайловичѣ высшій со временъ Θеодора Ивановича чинъ церкви—патріархъ въ лицѣ Никона пытался было провести во взаимныхъ отношеніяхъ царей и патріарховъ теорію „двухъ мечей", но неудачно. Несмотря на фактическую полную неограниченность, существо самодержавія не было выражено въ законѣ до конца бытія московскаго государства.

Что касается преемства власти, то въ московской Россіи примѣнялись два способа: наслѣдованіе и избраніе. Наслѣдованіе въ видѣ общаго основанія престолонаслѣдія существовало въ XIV, XV и XVI вв., при чемъ оно выражалось въ наслѣдованіи старшаго сына — по обычаю или другого лица изъ среды династіи — по завѣщанію монарха. Съ конца XVI вѣка выступаетъ принципъ избранія сперва въ исключительныхъ случахъ (Годуновъ, Шуйскій, Владиславъ, Михаилъ), но затѣмъ сохраняется и при обычныхъ условіяхъ. Сынъ и законный преемникъ Михаила Θедоровича Романова, царь Алексѣй былъ избранъ земскими чинами въ 1645 г.; по смерти сына Алексѣя Федора, народъ выбралъ брата его Петра. Титулъ „царь" византійскаго происхожденія (сокращенное Цезарь—Цесарь) и означалъ внѣшнюю независимость монарха. Съ Іоанна III московскіе самодержцы именовались еще „государями".

Среди совѣтниковъ неограниченнаго монарха ближе къ нему стояла „Боярская дума". Это учрежденіе за четырехсотлѣтній періодъ существованія московскаго государства претерпѣло рядъ существенныхъ измѣненій. Въ XIV в. князья московскіе считали своей обязанностью совѣтоваться съ боярами, которые при неуваженіи къ ихъ личности могли покинуть своего повелителя; въ XV в. обязательство это для монарха получаетъ нравственный характеръ, а въ XVI в. московскіе самодержцы его уже отрицаютъ и силою заставляютъ бояръ отказываться отъ старыхъ привиллегій. Бояре оказываютъ оппозицію, пытаются ограничить абсолютную власть, но только со второго десятилѣтія семнадцатаго вѣка между обѣими

сторонами устанавливаются нормальныя отношенія: совѣтники перестают посягать на полноту правъ монарха, а послѣдній отводитъ подобающее вспомогательное мѣсто первымъ. Бояре и князья становятся членами постоянно функціонирующаго учрежденія, но рядомъ съ ними въ противовѣсъ засѣдаютъ и не столь высокородные люди: думные дворяне и дьяки —элементъ демократическій, своимъ возвышеніемъ обязанный монархамъ. Проникновеніе въ думу этихъ людей началось съ начала XVI столѣтія. Хотя Дума юридически являлась совѣтомъ царя, но монархъ не всегда присутствовалъ въ ней, и нѣкоторые вопросы Дума могла разрѣшать или вполнѣ самостоятельно, или съ послѣдующаго утвержденія самодержца.

„Земскіе соборы"—собраніе земскихъ чиновъ—имѣли для верховной власти въ важнѣйшихъ случаяхъ то-же, но только временное значеніе, какъ и Боярская дума. Возникновеніе этого учрежденія относится къ половинѣ XVI в., но особое значеніе и развитіе земскіе соборы получили въ XVII столѣтіи, когда на нихъ избирались цари, обсуждались законопроекты (при содѣйствіи собора въ 1648 году было издано „Уложеніе", сборникъ законовъ, касающійся всѣхъ вопросовъ государственной жизни), высказывались сужденія по вопросамъ внѣшней политики и проч. Между прочимъ земскій соборъ обсуждалъ присоединеніе Малороссіи (въ 1653 г.). На соборахъ присутствовали Боярская дума, высшее духовенство, нѣкоторыя высшія должностныя лица, а затѣмъ представители различныхъ разрядовъ „служилыхъ" людей, посадскихъ и свободныхъ крестьянъ. Рѣшенія соборовъ не связывали монарха; тѣмъ не менѣе послѣ 1653 г. соборы болѣе не созывались. Объясняется это тѣмъ, что въ означенную эпоху правительство вступило на реформаторскій путь, и ему было непріятно наткнуться на возможное отрицательное отношеніе къ нему со стороны консервативно настроенныхъ массъ населенія.

Центральное подчиненное управленіе осуществлялось при помощи „Приказовъ". Возникновеніе этихъ учрежденій относится къ началу XVI в., когда отдѣльныя высшія должностныя лица начали получать порученія завѣдывать той или другой частью управленія; въ помощь имъ назначались

дьяки, а иногда и особые „товарищи“. Въ канцеляріи приказа работали писцы—„подьячіе“; приказы возникали и уничтожались въ зависимости отъ потребностей управленія безъ системы и безъ теоретическаго установленія взаимныхъ отношеній или круга власти. Одни изъ приказовъ завѣдывали опредѣленными рязрядами дѣлъ (приказы Финансовые, Посольскій—для внѣшнихъ сношеній, Разбойный — для дѣлъ уголовно-полицейскихъ); другимъ въ управленіе были предоставлены цѣлыя области въ отношеніи административномъ и судебномъ (Сибирскій, Владимірскій приказы). Число различныхъ приказовъ доходило до 40.

Мѣстное управленіе Московской Россіи пережило три эпохи: до половины XVI в. существовала система такъ называемыхъ „кормленій“. Назначенные монархомъ начальники областей, „намѣстники“, представляя съ одной стороны государственные интересы, съ другой—извлекали для себя средства жизни изъ установленныхъ денежныхъ и натуральныхъ повинностей съ населенія; неудовлетворительность этой системы заставила правительство прибѣгнуть къ самоуправленію, которое однако не могли вполнѣ развиться вслѣдствіе паденія свободы среднихъ и низшихъ слоевъ населенія въ Московскомъ государствѣ. Органы самоуправленія превратились въ выборные органы центральнаго правительства, въ значительной степени подчиненные назначаемымъ съ начала XVII в. областнымъ начальникамъ—„воеводамъ“. Отсутствіе организованнаго надзора, сложность судопроизводства, отдаленность областей отъ центра,—все содѣйствовало тому, что злоупотребленія администраціи развились въ эту эпоху до колоссальныхъ размѣровъ.

§ 3. Возникновеніе Имперіи и существо императорской власти.

Съ момента дѣйствительнаго вступленія царя Петра I въ дѣла государственнаго управленія начинается новая эпоха въ исторіи Россіи. Московское государство вступаетъ на путь коренныхъ преобразованій, подготовленныхъ въ ближайшія предшествовавшія царствованія, и вдвигается въ семью европейскихъ державъ. Что касается стремленія

Петра В. преобразовать русское управленіе по западноевропейскому образцу, то, за исключеніемъ церковной области, не имѣется почти ни одной реформы, которой въ томъ или другомъ видѣ не было положено начало его отцомъ, царемъ Алексѣемъ. Сама личность Петра, съ ея усиленнымъ тяготѣніемъ къ Европѣ, сложилась подъ вліяніемъ множества иностранцевъ, проживавшихъ въ Москвѣ и имѣвшихъ тамъ свой цѣлый кварталъ—„Нѣмецкая слобода". Первые-же слѣды все возраставшаго воздѣйствія Европы на Московскую Россію относятся еще въ концѣ XV в. ко времени женитьбы Іоанна III на долго жившей въ Римѣ Софіи Палеологъ.

При Петрѣ съ 1721 г. прекращаетъ свое существованіе Московское царство, превратившееся съ этого времени въ Россійскую Имперію; съ Петра начался „петербургскій" періодъ русской исторіи. Однако форма правленія и существо власти отъ этого нисколько не измѣнилось: она по прежнему пребывала неограниченной, сосредоточиваясь въ рукахъ монарха, но за то получила теоретическое освѣщеніе и ясное выраженіе въ законѣ. Теоретическая формулировка русскаго абсолютизма точно также произошла подъ вліяніемъ тогдашней европейской государственно-правовой философіи, между прочимъ—теоріи Гобза и Пуффендорфа. Въ связи съ теоретическими разсужденіями, развитыми подвижникомъ Петра европейски-образованнымъ архіепископомъ Феофаномъ Прокоповичемъ, въ спеціальномъ сочиненіи „Правда воли монаршей", императоромъ было указано въ законѣ, что: „Его Величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отчета дать не долженъ; но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіанскій государь, по своей волѣ и благомыслію управлять". Фактически старое московское самодержавіе въ новой оболочкѣ приняло еще болѣе рѣзко выраженный характеръ. Помимо земскихъ соборовъ, московская Россія признавала за населеніемъ право петицій — „челобитій", которыя ложились даже въ основу законодательныхъ актовъ. Отказавъ народу въ довѣріи, Петръ уничтожилъ и это право; о возстановленіи же земскихъ соборовъ не могло быть и рѣчи.

Съ Петра I воля и повелѣніе—„указъ" монарха дѣлаются единственнымъ источникомъ положительнаго права съ

внутренней и внѣшней стороны; вмѣстѣ съ тѣмъ сильно развивается бюрократія, на руки которой, въ лицѣ ея высшихъ представителей, ближайшіе преемники Петра В. фактически сдаютъ все управленіе государствомъ и даже законодательство. Такъ, въ царствованіе императрицы Екатерины I и Петра II отъ имени верховной власти всѣмъ завѣдывалъ „Верховный тайный совѣтъ". Этотъ совѣтъ послѣ смерти Петра II пытался даже юридически ограничить полноту императорскаго самодержавія, предложивъ корону племянницѣ Петра I Аннѣ, герцогинѣ Курляндской, подъ условіемъ подписанія ограничительнаго, главнымъ образомъ въ пользу совѣта, обязательства. Герцогиня Анна сперва подписала, а затѣмъ разорвала этотъ документъ. При этой императрицѣ (1730—1740), юридически оставшейся неограниченной, дѣлами государства полновластно управлялъ ея любимецъ Биронъ и высшій совѣтъ—„Кабинетъ министровъ". При императрицѣ Елизаветѣ (1741—1761), свергнувшей младенца Іоанна VI, владычествовалъ учрежденный Петромъ I, но заслоненный потомъ Верховнымъ совѣтомъ и Кабинетомъ—Сенатъ. Лишь Екатерина II (1762—1796), сдѣлавшая въ 1767 г. попытку привлечь представителей населенія къ совѣщательному участію въ законодательствѣ, положила конецъ фактической узурпаціи правъ верховной власти со стороны отдѣльныхъ сановниковъ и бюрократическихъ учрежденій. Сынъ императрицы Екатерины, Павелъ I (1796—1801) энергично пользовался самодержавной властью. Императоръ Александръ I (1801—1825) даровалъ конституціонное устройство вновь присоединеннымъ къ имперіи областямъ: Финляндіи и Польшѣ. Имъ-же былъ задуманъ планъ общихъ преобразованій въ томъ же направленіи, но не приведенъ въ исполненіе. При императорахъ Николаѣ I (1825—1855), Александрѣ II (1855—1881) и Александрѣ III (1881—1894) никакихъ измѣненій въ положеніи самодержавія не произошло, и честь обновленія русскаго государственнаго строя всецѣло выпала на долю Императора Николая II.

Незыблемый порядокъ преемства власти въ Имперіи установился не скоро. Петръ В., устранивъ отъ наслѣдованія своего сына, утвердилъ завѣщательный порядокъ (1722 г.), но преемника себѣ не назначилъ. Произвольно была возведена на престолъ супруга Преобразователя Екатерина I; она

назначила наслѣдниками—Петра II и эвентуально — Анну Голштинскую. Однако по смерти Петра II произвольно корона была предложена Аннѣ Курляндской, завѣщаніе которой въ пользу Іоанна Брауншвейгскаго было нарушено переворотомъ Великой Княжны Елизаветы, дочери Петра I. Въ свою очередь Екатерина II свергла назначеннаго завѣщаніемъ Елизаветы Петровны Петра III. Наконецъ лишь императоръ Павелъ создалъ устойчивый, до сихъ поръ дѣйствующій законъ о порядкѣ преемства императорской власти 1797 г.

Въ императорскій періодъ русское государство значительно расширило старую московскую территорію. По Ништадтскому мирному договору (1721 г.) Россія пріобрѣла Ингерманландію, Лифляндію, Эстляндію, часть Финляндіи. Послѣ раздѣловъ Польши къ Россіи были присоединены: Бѣлоруссія, Литовскій край, въ 1795 г. Курляндія; при императорѣ Александрѣ I въ составъ Россіи вступили остальныя части Финляндіи и большая часть земель герцогства Варшавскаго (Царство Польское); въ царствованіе Александра I присоединилась къ имперіи также Грузія, Имеретія; завоеваніе-же всего Кавказа послѣдовало при Николаѣ I и Александрѣ II. При послѣднемъ императорѣ Россія пріобрѣла Приамурскій, Уссурійскій край и островъ Сахалинъ, а въ Средней Азіи—Туркестанъ, Коканъ, Закаспійскую область, въ Европѣ—закончила начатое Александромъ I пріобрѣтеніе Бессарабіи. При императорѣ Александрѣ II Хивинское и Бухарское ханства попали въ сферу вліянія Россіи; при Александрѣ III добровольно присоединился Мервъ. По Портсмутскому договору имперія потеряла южную часть Сахалина.

§ 3. Сословія и организація управленія въ Имперіи.

Въ Имперіи дѣленіе населенія пріобрѣтаетъ сословный характеръ на подобіе западноевропейскаго, но не вполнѣ. Петръ I, образовывая русскія сословія, придавалъ лишь внѣшнюю европейскую форму закрѣпощеннымъ въ отношеніи государства старымъ московскимъ классамъ; Екатерина II желала влить въ эти формы и соотвѣтственное содержаніе, соотвѣтственный духъ. Достигнуть этого однако не удалось вслѣдствіе того съ одной стороны, что дѣйствительная

сословность противорѣчила изстари сложившемуся укладу жизни, а съ другой вслѣдствіе того, что сословный строй—образецъ въ эту эпоху началъ отмѣняться въ Европѣ. Всѣхъ сословій возникло пять: дворянское — изъ высшихъ разрядовъ служилыхъ людей; мѣщанское—изъ горожанъ; сословіе „казенныхъ крестьянъ"—изъ низшихъ разрядовъ служилыхъ людей, а также черносошныхъ; крѣпостныхъ—изъ владѣльческихъ крестьянъ и холоповъ и духовное—изъ дѣтей бѣлаго духовенства.

Время превращенія служилыхъ людей въ дворянство не можетъ быть опредѣлено однимъ точнымъ терминомъ. Тому способствовалъ цѣлый рядъ узаконеній: указъ 1714 г., предоставившій служилому классу въ собственность населенныя крестьянами казенныя земли, „помѣстья", которыя раньше давались главнымъ образомъ во владѣніе за службу; „Табель о рангахъ" 1721 г., установившая по западноевропейскому образцу лѣстницу военныхъ и гражданскихъ чиновъ и соединившая съ пріобрѣтеніемъ опредѣленныхъ ранговъ дворянское достоинство; Манифестъ 1762 г., освободившій дворянъ отъ обязательной службы; „Жалованная грамота Екатерины II 1785 г.", точно опредѣлившая личныя и корпоративныя права дворянскаго сословія.

Мѣщанское городское сословіе, дѣлившееся на разряды высшіе и низшіе, было создано узаконеніями, опредѣлявшими устройство городовъ. „Регламентъ Главному Магистрату" 1719 г. указалъ объемъ новаго сословія въ соотвѣтствіи съ границами тогдашняго нѣмецкаго бюргерства. Жалованная грамота городамъ 1785 г. и Манифестъ 1775 г. нѣсколько расширили это понятіе. Образованіе городского сословія было самымъ слабымъ мѣстомъ русской сословности. Въ одно цѣлое пытались соединить слишкомъ разнородные элементы; отсюда получились разряды городского сословія, одни,—по правамъ приближавшіеся къ дворянамъ (свобода отъ тѣлеснаго наказанія, отъ подушной подати, отъ рекрутской повинности); другіе—никакими привиллегіями не обладавшіе. Вслѣдствіе этого городское сословіе распалось на двѣ главныя части: „податныхъ" и „неподатныхъ"; податные непривиллегированные получили наименованіе мѣщанъ въ собственномъ смыслѣ слова. Высшіе разряды при Екатеринѣ именовались

купцами и именитыми гражданами; Александръ I замѣнилъ именитыхъ гражданъ „первостатейнымъ купечествомъ", а императоръ Николай I въ 1832 г. вмѣсто того ввелъ „почетное гражданство".

Что касается крѣпостного сословія, то относительно превращенія прежняго „тяглаго" сельскаго населенія въ новое зависимое положеніе спеціальныхъ законовъ издаваемо не было. Старый характеръ крестьянства утратился, такъ сказать, отраженнымъ путемъ, какъ слѣдствіе узаконеній, касавшихся другихъ вопросовъ. Законы, создававшіе дворянство, попутно создавали и новое крѣпостное сословіе. Въ особенности тому содѣйствовалъ Манифестъ 1762 г., подчинившій крестьянъ землевладѣльцамъ по личному праву, безъ всякихъ за то обязательствъ со стороны послѣднихъ въ отношеніи государства. Ранѣе того законъ 1719 г. объ установленіи поголовной подати уничтожилъ московское различіе между крестьянами, закрѣпленными за землей, и „холопами", закрѣпленными за господиномъ. Сохранившееся по имени настоящее крѣпостное право превратилось въ институтъ рабства со всѣми его ужасными послѣдствіями. Произволъ помѣщиковъ-дворянъ, такъ-какъ только они могли владѣть крестьянами [1]), порождалъ въ XVIII столѣтіи частыя отдѣльныя возмущенія и вызвалъ наконецъ въ 1772 г. знаменитый Пугачевскій мятежъ, потрясшій государство. Конецъ XVIII столѣтія отмѣченъ особымъ ростомъ рабовладѣнія ввиду той щедрости, съ какой монархи раздавали отдѣльнымъ лицамъ въ собственность государственныхъ „казенныхъ" крестьянъ. Даже просвѣщенная Екатерина II, въ началѣ своего царствованія мечтавшая объ облегченіи рабства, въ концѣ—закрѣпостила свободныхъ крестьянъ Малороссіи.

Въ XIX в. верховная власть ясно сознала невозможность пребыванія большей части населенія въ полномъ безправіи. Начались разныя палліативныя мѣры въ отношеніи масы крестьянства; послѣдовало въ 1803 г. освобожденіе безъ земли крестьянъ Эстляндіи и Курляндіи, но только въ цар-

[1]) По исключенію вслѣдствіе недостатка рабочихъ рукъ крестьяне приписывались къ заводамъ и фабрикамъ, принадлежавшимъ не дворянамъ.

ствованіе императора Александра II Освободителя въ 1861 г., рабство было уничтожено вполнѣ.

Центральное управленіе подверглось преобразованію съ первыхъ лѣтъ XVIII в. Около 1700 г. Петръ I уничтожилъ Боярскую Думу. Въ 1711 г. онъ создалъ своеобразное высшее совѣщательно-исполнительное учрежденіе, наименованное „Сенатъ". Съ неопредѣленно широкимъ кругомъ власти, это учрежденіе во время пребыванія царя въ дальнихъ отлучкахъ дѣйствовало его именемъ. Составъ Сената былъ чисто бюрократическій. Вмѣстѣ съ Сенатомъ впервые былъ организованъ надзоръ за законностью, сначала—тайный черезъ посредство „фискаловъ", а потомъ явный — черезъ прокуроровъ, во главѣ которыхъ стоялъ сенатскій Генералъ-прокуроръ, зависѣвшій только отъ монарха. Значеніе Сената въ разныя эпохи было различно. При Елизаветѣ онъ полновластно распоряжался дѣлами государства; Екатерина же II свела его дѣятельность главнымъ образомъ къ функціямъ высшаго суда и надзора. Права Сената по надзору были юридически усилены при реформѣ названнаго учрежденія при Александрѣ I; но фактически вновь созданные центральные органы текущаго управленія, министры, имѣя право личнаго доклада императору, свободно избѣгали сенатскаго контроля. Учрежденіе законосовѣщательнаго Государственнаго Совѣта въ 1810 г., получившаго права апелляціонной инстанціи въ отношеніи Сената, возникновеніе Комитета Министровъ, какъ совѣта монарха по дѣламъ исполнительнымъ, и соединеніе обязанностей генералъ-прокурора съ должностью министра юстиціи совершенно подорвали значеніе Сената.

При Петрѣ I произошла крупная перемѣна въ области церковнаго управленія. Послѣ смерти патріарха Адріана Преобразователь не назначалъ болѣе новаго, а создалъ въ 1721 г. взамѣнъ того по протестантскому образцу духовную коллегію—Св. Синодъ съ оберъ-прокуроромъ, равнымъ по власти сенатскому генералъ-прокурору.

Московскіе приказы, по совѣту Лейбница, въ большей части были замѣнены въ 1720 г. Петромъ I коллегіями по шведскому образцу. Преобразователь возлагалъ на коллегіальное устройство высшихъ присутственныхъ мѣстъ большія надежды, которыя однако не оправдались. Поэтому уже Ека-

терина II прибѣгла къ передачѣ различныхъ отраслей управленія въ руки отдѣльныхъ лицъ. Коллегіи постепенно закрылись. Павелъ возстановилъ ихъ, но не надолго. Вскорѣ послѣ учрежденія министерствъ въ 1811 г. эти учрежденія были уничтожены окончательно.

Обратило на себя вниманіе Преобразователя и крайне неудовлетворительное состояніе мѣстнаго управленія. Однако здѣсь реформаторскіе опыты Петра I оказались неудачными: онъ нѣсколько разъ измѣнялъ вновь введенный порядокъ. Сдѣланное имъ еще болѣе ухудшилось ближайшими преемниками, и Екатеринѣ II пришлось все почти создавать заново. Ея учрежденія 1775 г. оказались, наоборотъ, настолько живучи, что нѣкоторыя изъ нихъ въ основныхъ чертахъ сохранились до послѣдняго времени; таковы напр. „Губернское Правленіе", „Казенная Палата", „исправникъ" и др. Наоборотъ, сложная, построенная на сословномъ принципѣ система судебныхъ установленій Екатерины II оказалась крайне неудобной и потребовала упрощенія въ ближайшее же царствованіе Павла. Принципы современнаго судоустройства и судопроизводства введены въ 1864 г. императоромъ Александромъ II.

Городское управленіе было создано Петромъ I на подобіе муниципальныхъ учрежденій Прибалтійскаго края съ Главнымъ магистратомъ изъ чиновниковъ въ Петербургѣ и съ выборнымъ составомъ магистратовъ по городамъ. Магистратское устройство было чисто сословное. Екатерина II, сохранивъ господствующимъ сословный характеръ, создала общія собранія изъ представителей „гласныхъ" горожанъ—общія „думы" и ихъ исполнительный органъ—„шестигласную думу" изъ шести человѣкъ. Слѣдующей крупной реформой городского управленія было введеніе въ 1870 г. Царемъ Освободителемъ самостоятельнаго самоуправленія на всесословномъ началѣ. Нѣсколько ранѣе такое-же самоуправленіе, „земство", было дано и внѣгородскому населенію (1864 г.). Эти реформы положены въ основу дѣйствующаго по данному предмету законодательства.

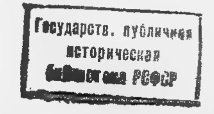
§ 5. Россія наканунѣ коренного обновленія.

Попытка Верховнаго Тайнаго Совѣта ограничить само-

державіе при Аннѣ Іоанновнѣ оказалась безплодной. Задуманная кружкомъ сановниковъ въ олигархическихъ интересахъ, она не встрѣтила сочувствія средняго дворянства; низшіе-же классы въ эту эпоху къ политическимъ вопросамъ относились безразлично. Въ теченіе всего XVIII в. покушенія на ограниченіе верховной власти больше не повторялись, но это не значило, что идея желательности ограниченія абсолютизма нисколько не подвинулась впередъ въ сознаніи по крайней мѣрѣ отдѣльныхъ частей населенія. Не даромъ Екатерина II въ своемъ знаменитомъ „Наказѣ“ сочла своей обязанностью настаивать на томъ, что для Россіи наиболѣе соотвѣтственной формой правленія является неограниченная монархія. Не даромъ, кромѣ того, въ концѣ своего царствованія она воздвигла гоненіе на литературу, усилила цензуру, подвергла преслѣдованію масонство и лицъ, заподозрѣнныхъ въ принадлежности къ нему.

Суровый режимъ въ послѣдніе годы правленія Екатерины II перешелъ въ нѣчто мрачное въ царствованіе императора Павла, что содѣйствовало усиленію общественнаго недовольства и конституціонныхъ мечтаній. Конечно, указанныя настроенія по-прежнему охватывали лишь небольшіе круги высшаго сословія; непривилегированныя массы, неся на себѣ главнымъ образомъ всю тяжесть государственнаго неустройства, тѣмъ не менѣе еще не въ состояніи были осмыслить положеніе вещей. Сохранились даже извѣстія, что въ то время, какъ офицеры ненавидѣли, солдаты обожали Павла.

Однако настроеніе либеральнаго меньшинства послѣ трагической смерти Павла въ началѣ XIX в. оказалось настолько вліятельнымъ, что имъ увлекся даже самъ новый императоръ Александръ I. По его порученію, наряду со многими либеральными начинаніями, извѣстнымъ Сперанскимъ и приближеннымъ государя Новосильцевымъ были выработаны проекты общеимперскаго конституціоннаго устройства, но измѣнившійся образъ мыслей монарха въ концѣ царствованія воспрепятствовалъ осуществленію этихъ предположеній. Неудовлетворенныя ожиданія, въ связи съ вліяніемъ освободительныхъ французскихъ идей, съ которыми русскіе гвардейскіе офицеры вошли въ близкое соприкосновеніе послѣ взятія Парижа, привели къ образованію въ офицерской средѣ



политическаго заговора. Онъ проявился военнымъ возмущеніемъ 14 Декабря 1825 г. въ Петербургѣ и, нѣсколько дней спустя, въ Кіевской губерніи. Утверждаютъ однако, что цѣль возмущенія—введеніе конституціоннаго образа правленія—была извѣстна только заговорщикамъ-офицерамъ; солдаты-же не измѣняли самодержавію, полагая, что отстаиваютъ права на престолъ отрекшагося великаго князя Константина. Императоръ Николай I, на первые дни царствованія котораго выпало декабрьское возмущеніе, рѣшилъ желѣзною рукою задавить какія бы то ни было проявленія неудовольствія и конституціонныя стремленія. Но какъ одно, такъ и другое, при господствѣ крѣпостного права, административномъ и судебномъ неустройствѣ, при чудовищныхъ злоупотребленіяхъ должностныхъ лицъ и задавленности общества затаившись, пошло въ глубину, расширилось и коснулось среднихъ классовъ. Происходило любопытное явленіе. Правительство, въ XVII и XVIII вв. опасавшееся консервативныхъ частей общества, теперь перенесло свое недовѣріе на противоположную сторону. Произошло это оттого, что правительство выпустило изъ своихъ рукъ руководящую роль въ дѣлѣ государственнаго и общественнаго развитія. Въ смыслѣ пониманія ширины государственныхъ задачъ и нуждъ, образованныя части общества переросли правительство, которое, подъ вліяніемъ оппозиціи, заняло оборонительное положеніе. Вначалѣ вопросъ даже не шелъ о непремѣнномъ юридическомъ ограниченіи абсолютизма. Цѣлая школа убѣжденныхъ сторонниковъ реформъ [1]) желала только возстановленія стариннаго московскаго общенія власти съ народомъ, т. е. совѣщательнаго представительства и исправленія вопіющихъ недостатковъ управленія. Въ темныхъ-же народныхъ массахъ самодержавіе еще пользовалось по-прежнему громаднымъ обаяніемъ. Но когда на путь возвращенія довѣрія земскимъ чинамъ пожелалъ стать императоръ Александръ II, соотвѣтственный моментъ уже былъ пропущенъ.

Реформы Царя-Освободителя были горячо привѣтствуемы; введеніе законосовѣщательнаго представительства увѣнчало-бы ихъ, но императоръ медлилъ. Изъ нѣсколькихъ въ

---

[1]) Славянофилы.

этомъ смыслѣ представленныхъ проектовъ—Графа Валуева, Великаго Князя Константина Николаевича и Лорисъ-Меликова—онъ утвердилъ въ концѣ своего царствованія, 17 Февраля 1881 г., послѣдній; но мученическая смерть императора воспрепятствовала обнародованію новаго закона, который еще могъ-бы примирить общество съ властью.

Императору Александру III предстояло выполнить эту великую задачу, и, какъ говорятъ, онъ лично не былъ противъ этого, но кружокъ довѣренныхъ лицъ повліялъ на него въ противоположномъ направленіи. Осуществленія не получилъ не только проектъ Лорисъ-Меликова, но и предложеніе о собраніи земскаго собора графа Игнатьева. Мало того, — Александръ III, къ сожалѣнію, не только не обновилъ Россіи, чего жаждали образованные классы общества, но даже сократилъ объемъ реформъ своего предшественника въ области городского, земскаго и крестьянскаго самоуправленія, суда; почти все вниманіе правительства во внутреннихъ дѣлахъ было обращено на борьбу съ дѣятельностью тайныхъ союзовъ и конституціонными стремленіями общества. Между тѣмъ не находившій себѣ выхода ядъ раздраженія отравлялъ общественный организмъ.

Наступленіе царствованія императора Николая II, пробудило надежды на лучшее будущее, но теперь вопросъ удовлетворенія общественныхъ желаній стоялъ болѣе остро. Поэтому въ высшей степени серьезныя начинанія правительства, какъ, напр., организація совѣщаній о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности 1902 г., для пересмотра крестьянскаго законодательства 1904 г., Манифестъ о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка,—встрѣчены были холодно. Только указъ 12 декабря 1904 г. вызвалъ интересъ. Этотъ указъ намѣчалъ цѣлую программу реформъ въ области управленія и указывалъ намѣреніе правительства стать на новую дорогу. Во главу угла ставилось улучшеніе положенія крестьянскаго сословія; затѣмъ слѣдовало обѣщаніе принять мѣры къ охраненію полной силы закона; предоставить земскимъ и городскимъ учрежденіямъ возможно широкое участіе въ завѣдываніи различными сторонами мѣстнаго благоустройства; внести единство въ устройство судебныхъ установленій имперіи и обезпечить имъ необходимую само-

стоятельность; ввести государственное страхованіе рабочихъ; пересмотрѣть стѣснительныя исключительныя положенія, которыми богато русское законодательство; устранить правовыя стѣсненія, такъ называемыхъ, старообрядцевъ, иновѣрцевъ и диссидентовъ; пересмотрѣть узаконенія, ограничивающія права некоренного населенія имперіи и, наконецъ, освободить печать отъ излишнихъ стѣсненій.

Нѣкоторыя изъ этихъ предначертаній даже были осуществлены въ самомъ непродолжительномъ времени. Такъ, напр., Высочайше утвержденнымъ Положеніемъ Комитета Министровъ 21 января 1905 г. были сокращены административно-карательныя права въ отношеніи печати; 17 апрѣля того-же года послѣдовало допущеніе почти полной свободы исповѣданія и проч. Рядъ совѣщаній между тѣмъ работалъ надъ другими вопросами, намѣченными упомянутымъ указомъ 12 декабря.

Къ сожалѣнію, реформаторская дѣятельность правительства совпала съ усиленіемъ волненій, послѣдовавшихъ за неудачами русскаго оружія въ японской войнѣ. Столѣтіями копившееся массовое неудовольствіе сконцентрировалось и вырвалось наружу. Вмѣстѣ съ тѣмъ, мыслящіе круги понимали, что безъ гарантій въ видѣ народнаго представительства никакія реформы не будутъ прочны, и потрясенное государство не получитъ успокоенія.

Въ февралѣ 1905 года было объявлено о намѣреніи императора призвать народныхъ представителей къ участію въ законодательствѣ, но на условіяхъ простой совѣщательности. 6-го августа того-же года послѣдовало обнародованіе закона о правахъ народнаго представительства и порядкѣ выборовъ; законъ этотъ былъ выработанъ особымъ совѣщаніемъ подъ предсѣдательствомъ бывшаго министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина. Законъ 6-го августа, помимо того, что учреждалъ лишь совѣщательное народное представительство, отводилъ ему роль менѣе значительную, нежели Государственному Совѣту. Предусматривалась возможность представленія законопроектовъ на утвержденіе Монарха даже безъ заключеній Думы. Въ отношеніи министровъ народное представительство становилось въ неестественное зависимое положеніе. Самый составъ Думы въ значительной степени опредѣлялся

экономическимъ принципомъ. Выборы являлись косвенными; выборщики раздѣлялись на сословныя куріи, при чемъ число выборщиковъ отъ крестьянъ превышало количество таковыхъ отъ землевладѣльцевъ.

Государственная Дума 6 августа 1905 года не вошла въ жизнь. Реформа, подобнаго рода произведенная въ минуту крайняго народнаго возбужденія, не могла удовлетворить общественныхъ запросовъ, хотя немного ранѣе она, быть можетъ, могла бы явиться вѣнцомъ желаній большинства; начавшіеся крупные безпорядки и, наконецъ, громадная неслыханная стачка, грозившая остановить всю жизнь имперіи, вызвали къ жизни знаменательный манифестъ 17-го октября 1905 г., выведшій Россію на новый государственный путь. Условія, при которыхъ появился манифестъ, запечатлѣнныя во вводной части манифеста, нѣсколько омрачили великій актъ, но не подорвали его громаднаго значенія.

23 апрѣля 1906 года послѣдовало изданіе новыхъ „Основныхъ законовъ", въ которыхъ реформаціонныя начала 17-го октября получаютъ дальнѣйшее развитіе и приводятся въ систему. Называя эти законы новыми, приходится однако оговориться, что въ нѣкоторыхъ частяхъ они сохраняютъ правоположенія, содержащіяся въ старыхъ „Основныхъ законахъ", не имѣвшихъ, несмотря на свое названіе, никакого конституціоннаго значенія. Старые основные законы, какъ теперь новые, составляли 1 часть I тома Свода Законовъ.

ОТДѢЛЪ II.

§ 6. Государственно-правовая природа Россійской Имперіи.

До изданія манифеста 17-го октября 1905 года Россія по формѣ своего государственнаго устройства представляла собой во всѣхъ отношеніяхъ юридически неограниченную монархію. Лишь два обязательства, лежавшія на Императорѣ, нравственно стѣсняли безпредѣльность его власти: обязательство исповѣдывать православную вѣру и соблюдать установленные Императоромъ Павломъ I законы о наслѣдованіи Престола (Св. Зак. т. I ч. I ст. 17 и 42 изд. 1892 г.). 17 октября 1905 г. положеніе это измѣнилось. Кромѣ указанныхъ дотолѣ нравственныхъ обязательствъ появились новыя—юридическія, развитыя и дополненныя Органическимъ закономъ 23-го апрѣля 1906 года. Императоръ Николай II добровольно ограничилъ власть россійскихъ монарховъ въ области общаго законодательства соучастіемъ народнаго представительства, въ области же общаго управленія—обусловленіемъ непротиворѣчія императорскихъ указовъ закону. Эти ограниченія ясно выражены въ п. 3 Манифеста 17 октября и въ соотвѣтственныхъ статьяхъ „Основныхъ законовъ" 23 апрѣля.

Манифестомъ 17-го октября Императоръ выразилъ непреклонную волю: 1) даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы, 2) расширить по сравненію съ закономъ 6 августа 1906 года избирательныя права гражданъ и 3) *установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы.* Ввиду превращенія послѣ 17 октября стараго Государственнаго Совѣта въ Верхнюю Палату ст. 7 Основныхъ законовъ содержаніе 3 п. Манифеста 17 октября выражаетъ

слѣдующимъ образомъ: „Государь Императоръ *осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой.* Это ограничительное правило подтверждаетъ ст. 86 Осн. зак., которая говоритъ: „*Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы* и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора“. Ограничительный характеръ приведенныхъ статей въ отношеніи порядка изданія новыхъ законовъ не оставляетъ сомнѣнія. Это признано и самой верховной властью въ Манифестѣ, сопровождавшемъ обнародованіе новыхъ основныхъ законовъ. Тамъ, между прочимъ, сказано: „Въ видахъ укрѣпленія основъ обновляемаго государственнаго строя, Мы повелѣли свести воедино постановленія, имѣющія значеніе Основныхъ законовъ,.. и дополнили ихъ положеніями, точно разграничивающими область *принадлежащей Намъ нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной*“. Помимо того, какъ было указано выше, императорская власть связывается закономъ и во всецѣло принадлежащей ей области управленія. Согласно ст. 11 Осн. зак. „Императоръ *издаетъ* въ порядкѣ верховнаго управленія *указы въ соотвѣтствіи съ законами*“ въ этой области но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не дѣлитъ правительственной власти ни съ кѣмъ“.

Новые Основные законы 23 апрѣля 1906 г. содержатъ въ себѣ косвенныя гарантіи соблюденія вышеприведенныхъ законоположеній. На основаніи ст. 91 Осн. зак. вообще обнародывающій всѣ законы Правительствующій Сенатъ не въ правѣ обнародовать законодательнаго постановленія, если порядокъ его изданія не соотвѣтствуетъ требованіямъ 7 и 86 ст. ст. Осн. зак. Согласно ст. 24 Осн. зак. указы и повелѣнія Императора скрѣпляются Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ, которые, на основаніи ст. 123 и 124 Осн. Зак. отвѣтственны передъ Монархомъ за всѣ свои должностныя дѣйствія. Тѣмъ не менѣе, несмотря на устанавливаемый этими актами новый государственный строй, несомнѣнно, что въ виду свободнаго самоограниченія Верховныхъ Правъ Манифестомъ 17 октября и Основными Законами 23 апрѣля, какъ Манифестъ такъ и

Основные законы не могутъ считаться источниками власти русскихъ государей; въ нихъ содержатся лишь предѣлы осуществленія таковой власти, которые отъ новаго порядка выигрываютъ въ опредѣленности и нравственной силѣ.

Несмотря на ясный ограничительный смыслъ указанныхъ законоположеній, въ русской литературѣ и парламентскихъ преніяхъ однако обсуждался вопросъ относительно того, Манифестомъ 17 окт. и Основными Законами 23 апр. создана-ли въ Россіи новая форма правленія, или-же обновленъ старый государственный строй безъ нарушенія его коренныхъ основъ [1]). Между прочимъ по этому поводу происходили горячія пренія въ началѣ первой сессіи „Третьей Думы"; при обсужденіи отвѣтнаго адреса на привѣтствіе Монарха. Въ доказательство своей правоты, защитники того взгляда, что послѣ 17 октября въ формѣ правленія никакой перемѣны не произошло, ссылаются на три обстоятельства.

„Прежде всего, говорятъ они, если въ раздѣлѣ первомъ новыхъ Основныхъ Законовъ опущено содержавшееся въ старыхъ слово „неограниченный" монархъ, то, тѣмъ не менѣе, въ ст. 4 сказано, что „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная власть *самодержавная*"; Самодержавіе же есть не что иное, какъ синонимъ неограниченности. Затѣмъ, если слово „неограниченный" опущено въ первомъ раздѣлѣ Основныхъ Законовъ, то оно сохранено въ раздѣлѣ второмъ, гдѣ въ ст. 222 говорится, что Императоръ, какъ „неограниченный Самодержецъ" имѣетъ право лишать неповинующихся ему членовъ Императорскаго Дома ихъ прерогативъ. Наконецъ, если-бы власть русскаго Монарха была ограничена, онъ не могъ-бы безъ участія народнаго представительства издать новый выборный законъ 3 іюня 1907 г."

По этому поводу необходимо замѣтить слѣдующее. Что касается слова „самодержавіе", то оно въ старомъ русскомъ законодательствѣ дѣйствительно отожествлялось съ словомъ „неограниченность", но въ новыхъ законахъ, въ виду измѣнившагося положенія вещей, должно было измѣнить свой смыслъ. Иначе оно стало-бы въ непримиримое противорѣчіе, какъ съ Манифестомъ 17 октября, такъ и съ выше-

[1]) Ср., напр., Дьякъ. Ограничена-ли власть монарха по законамъ Россійской Имперіи, Спб. 1907 г.

приведенными 7, 86 и 11 ст. ст. Осн. Зак. 23 апрѣля. Очевидно, Законодатель не могъ желать такого противорѣчія и придавалъ въ новыхъ Основныхъ Законахъ слову „Самодержецъ" новый смыслъ. Но какой?

Нѣкоторые полагаютъ, что въ новыхъ Основныхъ Законахъ слово „самодержавіе" употреблено для обозначенія внѣшней независимости Россійской Имперіи въ лицѣ русскаго Императора. Такое толкованіе однако представляется натянутымъ, такъ какъ во время составленія органическаго закона 23 апрѣля никто внѣшней самостоятельности русскаго государства и монархіи не оспаривалъ и подчеркивать таковую самостоятельность было не къ чему. Съ бо̀льшей достовѣрностью можно было-бы предположить, что сохраненіемъ слова „самодержавіе" власть подчеркивала свой „не производный", а самостоятельный „внутренній" характеръ. Вѣдь, въ моментъ составленія новыхъ Основныхъ Законовъ стремленія нѣкоторыхъ политическихъ партій шли далеко за предѣлы установленія представительной монархіи и ударялись въ полную мечтательность. Но даже помимо такихъ крайнихъ, находились болѣе умѣренные, которые тѣмъ не менѣе требовали учредительнаго собранія и парламентарной конституціи по бельгійскому образцу. При такихъ обстоятельствахъ во избѣжаніе какихъ-бы то ни было недоразумѣній, въ виду свободнаго пожалованія представительнаго строя Императоромъ (октроированія), а не созданія его учредительной народной волей, составители законовъ 23 апрѣля могли считать умѣстнымъ подчеркнуть независимость происхожденія власти русскаго суверена. Но подобному предположенію противорѣчитъ то обстоятельство, что въ 59 ст. Осн. Законовъ независимость Императорской власти безъ того ясно выражена въ словахъ „титула": „Божьей милостью Мы, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій". Можно поэтому предложить третье толкованье, сводящееся къ тому, что подъ „самодержавіемъ" законодатель желалъ выразить особое положеніе Россійскаго Императора какъ главы государства, какъ носителя государственной власти, всѣ функціи которой замыкаются въ его Особѣ. Въ такомъ смыслѣ

[1]) Нечаевъ. „Полярная звѣзда" №№ 4 и 5. Манифестъ 17 октября и форма правленія.

повидимому, избѣгая слова самодержецъ, составители отвѣтнаго адреса въ Третьей Думѣ именовали Императора Верховнымъ Вождемъ Россійскимъ [1]).

Такое пониманіе слова „самодержецъ", какъ носителя верховной власти, могло образоваться у составителя Основныхъ Законовъ 13 апрѣля между прочимъ подъ вліяніемъ конституцій Баварской (ст. 1 [2]), Баденской [3]) (§ 5) и Саксонской (§ 4 [4]).

Бо́льшія сомнѣнія на первый взглядъ, нежели слово „самодержецъ" представляетъ выраженіе самодержецъ „неограниченный", содержащееся въ ст. 222 Осн. Зак. Это выраженіе какъ бы недопускаетъ никакихъ многосторонних толкованій; съ внѣшней стороны смыслъ его вполнѣ ясенъ. Но какъ-же тогда согласить его съ несомнѣннымъ ограниченіемъ Верховной власти, установленнымъ Манифестомъ 17 октября и Основными Законами 23-го апр.? Есть ли это простой редакціонный недосмотръ или слѣдствіе непониманія со стороны составителей Основныхъ Законовъ правовыхъ свойствъ того положенія вещей, которое создано послѣ 17 окт. 1905 г.? Послѣднее оскорбительное предположеніе конечно само по себѣ недопустимо, какъ равнымъ образомъ недопустимо умышленное внесеніе въ текстъ новыхъ законовъ необъяснимыхъ и непримиримыхъ противорѣчій съ цѣлью подорвать значеніе великой реформы. Бо́льшую вѣроятность представила-бы догадка, объясняющая сохраненіе слова „неограниченный" редакціонной оплошностью [5]), но въ дѣйствительности и это предположеніе невѣрно. Правда, редакція новыхъ основныхъ законовъ вообще съ точки зрѣнія редакціонной конечно заставляетъ желать многаго; они составлялись наспѣхъ, въ исключительномъ порядкѣ, при исключительныхъ условіяхъ и потому не могли быть чужды недостатковъ.

---

[1]) Стенографическій отчетъ Гос. Думы 1907 г. Рѣчи депутатовъ Плевако и Гучкова.

[2]) Король есть глава государства.

[3]) Великій герцогъ объединяетъ въ своемъ лицѣ всѣ права государственной власти.

[4]) Король—суверенный органъ государства; онъ соединяетъ въ своихъ рукахъ всѣ права государственной власти.

[5]) Такъ между прочимъ думаетъ г. Лазаревскій „Лекція по русскому государственному праву" т. I, стр. 127 изд. 1908 г.

Тѣмъ не менѣе, нахожденіе въ текстѣ новыхъ Основныхъ Законовъ слова „неограниченный“ къ таковымъ недостаткамъ всетаки быть отнесеннымъ не можетъ. Дѣло заключается въ томъ, что Основные Законы 23 апрѣля дѣлятся на два раздѣла, существенно различающіеся по своему значенію. Первые представляютъ собою въ нѣкоторомъ родѣ конституціонную хартію и заключаютъ въ себѣ общія правовыя положенія; второй раздѣлъ, наоборотъ, говоритъ лишь объ одномъ и притомъ строго спеціальномъ предметѣ—правахъ и преимуществахъ членовъ Императорскаго Дома. Помимо того, самое происхожденіе обоихъ раздѣловъ различно. Первый раздѣлъ является переработкой и существеннымъ дополненіемъ части текста старыхъ основныхъ законовъ; второй раздѣлъ есть, наоборотъ, буквальное воспроизведеніе другой части послѣднихъ, именно, такъ называемаго „Учрежденія о Императорской фамиліи“: при этомъ, если починъ измѣненія законоположеній перваго раздѣла принадлежитъ только Императору, то все-таки обсужденіе законопроекта должно происходить въ общемъ порядкѣ не иначе какъ при содѣйствіи народнаго представительства; наоборотъ, положенія раздѣла второго, ст. 126—223, могутъ быть измѣнены и дополняемы единственно лично Государемъ, если измѣненія и дополненія Учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ общаго расхода изъ казны“ (ст. 125 Осн. Зак.).

Въ послѣднемъ случаѣ Монархъ въ установленіи правовой нормы закона въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ по-прежнему ничѣмъ не стѣсненъ, ничѣмъ не ограниченъ. Ясно, что въ указанной области по отношенію къ членамъ Императорской фамиліи, вообще поставленнымъ въ исключительныя условія, Императоръ, какъ и до 17-го октября является монархомъ неограниченнымъ, будучи ограниченнымъ въ области общаго законодательства и по отношенію къ прочимъ подданнымъ. Отсюда вполнѣ понятно и закономѣрно наименованіе Императора въ ст. 222 Раздѣла второго новыхъ Основныхъ Законовъ „неограниченнымъ Самодержцемъ“. Подобная неограниченность толкуемая стѣснительно является особенностью новаго государственнаго строя Россіи наравнѣ съ такой-же неограниченностью въ области спеці-

альнаго военнаго и военно-морского законодательства, поскольку оно не касается общихъ законовъ и новыхъ ассигнованій изъ казны (ст. ст. 96 и 97 Осн. Зак.) (объ этомъ ниже—4 § Права монарха въ области законодательной).

Не болѣе, чѣмъ слова „самодержецъ“ и „неограниченный“, кажущееся сильное оружіе въ рукахъ защитниковъ идеи якобы сохранившейся полной неограниченности власти Россійскаго Императора представляетъ собою изданный имъ, вопреки ст. 7 и 86 Осн. Зак., безъ участія народнаго представительства новый выборный законъ 3 іюня 1907 г. Ближайшее изученіе вопроса однако свидѣтельствуетъ, что этотъ законъ является нарушеніемъ Основныхъ законовъ, но вовсе не правовымъ прецедентомъ. На немъ только лишній разъ можно видѣть, какъ близко соприкасаются въ публично-правовой области фактъ и право, и больше ничего.

Переходя къ выясненію сомнѣнія, прежде всего безусловно слѣдуетъ признать неправильной попытку нѣкоторыхъ авторовъ объяснить изданіе закона 3 іюня осуществленіемъ предоставленнаго Монарху, ст. 87 Осн. Зак., права издавать въ силу крайней необходимости распоряженія съ силою закона [1]). Ст. 87 требуетъ, чтобы послѣ изданія исключительнаго указа въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы на разсмотрѣніе народнаго представительства былъ внесенъ соотвѣтственный законопроектъ, причемъ самый указъ не можетъ касаться нѣкоторыхъ предметовъ, между прочимъ, порядка выборовъ въ Государственный Совѣтъ или Думу. Между тѣмъ, указъ 3 іюня имѣетъ содержаніемъ именно выборы и на разсмотрѣніе Думы вносимъ не былъ.

Несомнѣнно, съ юридической точки зрѣнія Указъ 3 іюня является правонарушеніемъ, могущимъ имѣть лишь фактическія объясненія. Эта мысль не чужда манифесту, сопровождавшему указъ объ измѣненіи избирательнаго закона. Не на неограниченную власть измѣнять законъ по усмотрѣнію ссылается верховное правительство: „Отъ Господа Бога вручена намъ власть Царская надъ народомъ нашимъ. Передъ престоломъ Его дадимъ отвѣтъ за судьбы державы на-

[1]) Kalantaroff. Die moderne Staatsverfassung des Russischen Reiches, стр. 49.

шей“, гласитъ Манифестъ. Обосновывая изданіе закона 3 іюня требованіями момента, Манифестъ опирается на безотвѣтственность Монарха. Онъ еще разъ подтверждаетъ силу всѣхъ дарованныхъ Манифестомъ 17 окт. и Основными Законами правъ и указываетъ, что исключительный путь измѣненія выборнаго закона избранъ лишь вслѣдствіе невозможности внести въ дѣйствующее право поправку инымъ правомѣрнымъ способомъ. „Измѣненія въ порядкѣ выборовъ не могутъ быть проведены *обычнымъ законодательнымъ путемъ* черезъ ту Государственную Думу, составъ коей признанъ нами неудовлетворительнымъ, вслѣдствіе несовершенства самаго способа избранія ея членовъ“. Изъ этихъ словъ явствуетъ, что Императоръ, считая принятый имъ способъ измѣненія закона необычнымъ, былъ-бы готовъ послѣдовать обычному пути, если-бы могъ надѣяться, что этотъ путь дастъ возможность достигнуть цѣли — создать работоспособное и проникнутое русскимъ національнымъ духомъ представительство. Надѣяться на это однако было трудно въ виду крайне оппозиціоннаго настроенія большей части тѣхъ круговъ населенія, которые имѣли болѣе всего шансовъ попасть въ Думу на основаніи стараго выборнаго закона. Вѣдь, если, распущенная изъ-за оппозиціи, первая Дума, объявивъ войну правительству, избрала легальный путь парламентской борьбы, то соціалъ-демократическія части второй не поколебались примкнуть къ политическому заговору.

Вотъ въ какихъ словахъ рисуетъ манифестъ 3 іюня 1907 года положеніе дѣлъ даннаго момента.

„Созванная Нами вторая Государственная Дума призвана была содѣйствовать, согласно Державной Волѣ Нашей, успокоенію Россіи: первѣе всего работою законодательною, безъ которой невозможны жизнь государства и усовершенствованіе его строя, затѣмъ разсмотрѣніемъ росписи доходовъ и расходовъ, опредѣляющей правильность государственнаго хозяйства, и, наконецъ, разумнымъ осуществленіемъ права запросовъ Правительству, въ цѣляхъ укрѣпленія повсемѣстно правды и справедливости. Къ прискорбію Нашему, значительная часть состава II-ой Государственной Думы не оправдала ожиданій Нашихъ. Не съ чистымъ сердцемъ, не съ желаніемъ укрѣпить Россію и улучшить ея

строй, приступили многіе изъ присланныхъ отъ населенія лицъ къ работѣ, а съ явнымъ стремленіемъ увеличить смуту и способствовать разложенію государства. Дѣятельность этихъ лицъ въ Государственной Думѣ послужила непреодолимымъ препятствіемъ къ плодотворной работѣ. Въ среду самой Думы внесенъ былъ духъ вражды, помѣшавшій сплотиться достаточному числу членовъ ея, желавшихъ работать на пользу родной земли. По этой причинѣ выработанныя Правительствомъ Нашимъ обширныя мѣропріятія Государственная Дума или не подвергала вовсе разсмотрѣнію, или замедляла обсужденіемъ, или отвергала, не остановившись даже предъ отклоненіемъ законовъ, каравшихъ открытое восхваленіе преступленій и сугубо наказывавшихъ сѣятелей смуты въ войскахъ. Уклонившись отъ осужденій убійствъ и насилій, Государственная Дума не оказала и въ дѣлѣ водворенія порядка нравственнаго содѣйствія Правительству, и Россія продолжаетъ переживать позоръ преступнаго лихолѣтія. Медлительное разсмотрѣніе Государственною Думою росписи государственной вызвало затрудненіе въ своевременномъ удовлетвореніи многихъ насущныхъ потребностей народныхъ... Право запросовъ правительству значительная часть Думы превратила въ способъ борьбы съ правительствомъ и возбужденія недовѣрія къ нему въ широкихъ слояхъ населенія. Наконецъ, свершилось дѣяніе, неслыханное въ лѣтописяхъ исторіи. Судебною властью былъ раскрытъ заговоръ цѣлой части Государственной Думы противъ Государства и Царской Власти. Когда же Правительство Наше потребовало временнаго, до окончанія суда, устраненія обвиняемыхъ въ преступленіи этомъ пятидесяти пяти членовъ Думы и заключенія наиболѣе уличаемыхъ изъ нихъ подъ стражу, то Государственная Дума не исполнила немедленно законнаго требованія властей, не допускавшаго никакого отлагательства“.

Возможно, что перечисленные факты, въ связи съ отголосками недавней революціи, въ видѣ безконечныхъ убійствъ, грабежей и поджоговъ во всѣхъ частяхъ имперіи, содѣйствовали тому, что русское общество сравнительно очень спокойно приняло извѣстіе о совершенномъ нарушеніи Основныхъ законовъ и своимъ участіемъ въ выборахъ по указу

3-го іюня молчаливо признало неправомѣрный фактъ правомъ, не придавая ему однако значенія прецедента.

Итакъ, существованіе въ Россіи въ настоящее время ограниченной монархіи не подлежитъ сомнѣнію. Остается только рѣшить вопросъ, съ какого момента должно считать введеніе новаго въ Имперіи государственнаго строя, съ 17-го-ли октября 1905 года или съ 27 апрѣля 1906 года, т. е., съ момента перваго созыва парламента? Нѣкоторые изъ изслѣдователей новѣйшаго русскаго государственнаго права признаютъ правильной вторую дату, отрицая за Манифестомъ 17-го октября юридическое значеніе [1]). Такое мнѣніе представляется ошибочнымъ.

Манифестъ 17-го октября не простое обѣщаніе, не только программа предстоявшихъ преобразованій: въ п. 3-мъ, касающемся Государственной Думы, это законъ. Имъ были расширены права юридически уже существовавшей Государственной Думы 6-го августа 1905 года, даровано право участія въ законодательствѣ и право надзора за закономѣрностью дѣйствій министровъ, т. е., созданы новыя юридическія нормы. Помимо существа дѣла, на это прямо указываетъ Манифестъ 20-го февраля 1906 г. объ измѣненіи учрежденія Государственнаго Совѣта и пересмотрѣ учрежденія Государственной Думы: „Манифестомъ 17-го октября минувшаго года Мы предоставили Государственной Думѣ *новыя въ законодательныхъ путяхъ полномочія*". Такимъ образомъ § 3 Манифеста 17-го октября является закономъ въ матеріальномъ смыслѣ. Таковымъ же представляется онъ и въ формальномъ смыслѣ, такъ какъ Манифестъ былъ изданъ Монархомъ въ ту пору, когда всякое письменное съ правовымъ содержаніемъ его волеизъявленіе должно было считаться закономъ, согласно ст. 47 старыхъ Основныхъ Законовъ, выводившей весь законъ отъ самодержавной власти. Даже самая внѣшняя форма акта 17-го октября не противорѣчитъ выставленному положенію, такъ какъ на основаніи 53 ст. старыхъ Основныхъ Законовъ, законы могли быть издаваемы и въ видѣ Высочайшихъ Манифестовъ. Въ такой формѣ, между прочимъ, въ 1874 г. было доведено до всеоб-

---

[1]) Лазаревскій. Названное выше сочиненіе, стр. 117.

щаго свѣдѣнія объ установленіи всеобщей воинской повинности.

Не противорѣчитъ юридическому значенію Манифеста 17-го октября, какъ акта, устанавливающаго новый государственный строй, и то обстоятельство, что послѣ 17-го октября 1905 г. по 23-е апрѣля 1906 г. Императоръ своею властью издалъ цѣлый рядъ временныхъ законовъ, въ большей или меньшей степени ставившихъ многія юридическія нормы въ соотвѣтствіе съ новыми формами быта и государственнаго устройства. Юридическое ограниченіе власти Монарха съ момента изданія Манифеста 17-го октября уже существовало, но приведеніе въ дѣйствіе новыхъ формъ требовало времени; еще фактически не существовало того учрежденія, которому предоставлялось раздѣлить съ Монархомъ право законодательства. Между тѣмъ, дѣло ближайшаго правового улучшенія положенія печати, вопросъ о собраніяхъ и проч. требовало скорѣйшаго осуществленія. Въ итогѣ получилось по отношенію къ дѣйствію п. 3-го Манифеста 17 октября нѣкоторое vacatio legis, закончившееся 27 апрѣля 1906 г. въ день перваго созыва парламента. Въ этотъ промежутокъ Императоръ, уже будучи ограниченнымъ, тѣмъ не менѣе законодательствовалъ въ условіяхъ стараго порядка по праву, за отсутствіемъ требуемаго закономъ новаго законодательнаго органа. Даже по отношенію къ Государственной Думѣ правотворчество Верховной власти являлось необходимымъ, такъ какъ иначе Дума съ расширенными полномочіями должна была-бы собраться на основаніи правилъ 6-го августа 1905 г., вопреки содержавшемуся въ п. 2 Манифеста 17-го октября обѣщанію привлеченія къ участію въ Думѣ болѣе широкихъ круговъ населенія.

ОТДѢЛЪ III.

§ 7. Территорія Россійскаго государства.

Россія представляетъ собою единое государство. Это положеніе ясно выражено въ статьѣ I новыхъ Основныхъ законовъ, которые гласятъ: „Государство Россійское едино и нераздѣльно“. Кажущіяся сомнѣнія можетъ вызывать ст. 26 тѣхъ-же Основныхъ законовъ, какъ-бы предусматривающая въ составѣ Имперіи еще два особыя государственныя тѣла—Царство Польское и Великое Княжество Финляндское. Ст. 26-ая гласитъ: „Съ Императорскимъ Всероссійскимъ Престоломъ нераздѣльны суть престолы: Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго“. Въ дѣйствительности упоминаніе о престолѣ Царства Польскаго является лишь словеснымъ пережиткомъ того порядка, когда подъ этимъ именемъ въ составѣ Имперіи существовала привилегированная область, а упоминаніе о Финляндіи указываетъ на существованіе до настоящаго времени особой привилегированности другой части Русскаго государства. Привилегированность Финляндіи удостовѣряется наравнѣ со значеніемъ ея, какъ части Имперіи, ст. 2 Основныхъ законовъ: „Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть государства Россійскаго, во внутреннихъ дѣлахъ своихъ управляется особыми установленіями, на основаніи особаго законодательства“.

Что касается привилегированнаго положенія тѣхъ частей бывшаго Герцогства Варшавскаго, которыя по Вѣнскому трактату отошли къ Россіи, то, получивъ наименованіе царства Польскаго, онѣ пріобрѣли волею Императора Александра I конституціонное устройство... Тѣмъ же Монархомъ

было установлено коронованіе особой Польской короной. Однако несмотря на такіе внѣшніе признаки особой государственности, Царство Польское, какъ созданіе русской государственной власти, и при томъ зависѣвшее отъ нея, въ дѣйствительности, и тогда не могло представлять собою самостоятельнаго государственнаго тѣла. По вѣрному замѣчанію Еллинека [1]), съ 1815 г., со времени дарованія Царству Польскому конституціоннаго устройства, по 1832 годъ, когда, вслѣдствіе возстанія, польская конституція была отмѣнена, Польша находилась въ отношеніи Россіи въ томъ-же юридическомъ положеніи, какъ Канада съ дарованной Англійскимъ парламентомъ конституціей въ отношеніи Великобританіи. Въ 1832 г., несмотря на отмѣну конституціи, за польскими губерніями была сохранена значительная административная автономія; возстаніе 1863 г. повлекло за собой уничтоженіе этихъ послѣднихъ остатковъ прежней привилегированности, и Царство Польское вполнѣ слилось съ остальными областями Имперіи.

Широкія привилегіи Финляндіи, въ особенности ея конституціонное устройство, при отсутствіи таковаго въ недавнее время въ самой Имперіи, заставляли предполагать въ условіяхъ юридическаго существа Великаго Княжества Финляндскаго наличность нѣкоторой государственной самостоятельности. Не только Финляндскіе, но даже русскіе государствовѣды Энгельманъ и Романовичъ-Славатинскій признавали Финляндію государствомъ, находящимся съ Россіей въ реальной уніи. Но уже въ дореформенную эпоху, наряду съ русскими учеными, придерживавшимися противоположнаго взгляда, лишь привилегированной провинціей признавалъ Финляндію такой крупный авторитетъ въ области государственнаго права, какъ Еллинекъ [2]). Помимо всякихъ историко-теоретическихъ соображеній, въ настоящее время споръ о правовой природѣ Финляндскаго княжества рѣшенъ съ одной стороны вышеприведенной ст. 2 Основныхъ Законовъ, а съ другой—закономъ 17 іюня 1910 г., согласно

---

[1]) Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, стр. 71.

[2]) Ibidid. стр. 73. Позднѣе Еллинекъ нѣсколько измѣнилъ свой взглядъ, но высказывая его, онъ еще не имѣлъ въ виду закона 17 іюня 1910 года (объ этомъ законѣ ниже).

которому установлены разряды обще-имперскихъ дѣлъ и порядокъ ихъ разрѣшенія при посредствѣ Имперскаго Парламента, въ который введены названнымъ закономъ представители отъ Финляндіи. Этимъ путемъ, путемъ проведенія названнаго закона, касающагося Финляндіи, чрезъ Имперскій Парламентъ, рѣзко подчеркнуто подчиненное положеніе Финляндскаго Княжества, законодательству котораго отнынѣ отводится тѣсный кругъ нормированія чисто мѣстныхъ интересовъ.

Изъ единства Имперіи, представляющей собою единое государственное тѣло, вытекаетъ единство территоріи русскаго государства. Существующія дѣленія Имперіи имѣютъ лишь административный характеръ, за исключеніемъ Финляндіи, какъ указано выше, обладающей своеобразнымъ привилегированнымъ положеніемъ.

ОТДѢЛЪ IV.

Населеніе.

§ 8. Россійское подданство [1]).

Представляя собою единое государство, Россія вмѣстѣ съ тѣмъ знаетъ возникшія исторически особенности мѣстнаго управленія; населеніе Имперіи, при единствѣ понятія подданства, дѣлится на многочисленные разряды. Прежде всего различаютъ природныхъ подданныхъ и инородцевъ. Природные подданные, въ свою очередь, дѣлятся на сословія: дворянское, духовное, городское и крестьянское. Городское и отчасти крестьянское сословія равнымъ образомъ распадаются на отдѣльныя категоріи. Подъ именемъ инородцевъ прежде всего разумѣются различныя осѣдлыя, кочевыя и бродячія племена, обитающія въ Россіи и стоящія на низкомъ уровнѣ культуры: таковы напримѣръ, башкиры, самоѣды, калмыки и др. Эти племена, въ виду ихъ малой культурности, наряду съ ограниченіемъ въ общихъ правахъ, пользуются нѣкоторыми выгодными привилегіями по отношенію къ исполненію воинской повинности и др. Затѣмъ къ инородцамъ законъ относитъ, несмотря на ихъ культурность, евреевъ-талмудистовъ, пока они исповѣдуютъ іудейскую вѣру. Въ качествѣ инородцевъ, евреи-талмудисты не только не пользуются какими-либо привилегіями, но, наоборотъ, сильно стѣснены въ правахъ. Особо стоятъ иностранцы.

Русское подданство пріобрѣтается различными способами: рожденіемъ отъ русскихъ подданныхъ, натурализаці-

---

[1]) Сводъ законовъ, т. IX, изд. 1899 г. съ продолженіями.

ей (укорененіемъ), а для иностранокъ—бракомъ съ русскимъ подданнымъ.

Условіе натурализаціи[1]) — предварительное пятилѣтнее „водвореніе“ въ предѣлахъ Имперіи. Водвореніемъ именуется не всякое фактическое пребываніе, а такое, которое связано съ выполненіемъ опредѣленныхъ формальностей. Именно, желающій водвориться доводитъ о томъ до свѣдѣнія мѣстнаго губернатора съ указаніемъ каковъ былъ родъ его занятій въ отечествѣ и чѣмъ онъ намѣренъ заняться въ Россіи. Съ этого момента начинается срокъ предварительнаго водворенія, по истеченіи котораго подается особое прошеніе на имя министра внутреннихъ дѣлъ о принятіи въ подданство. Если съ отечествомъ желающаго вступить въ Русское подданство заключена картель о выдачѣ лицъ, подлежащихъ воинской повинности, то отъ лицъ мужского пола требуется еще удостовѣреніе о выполненіи этой обязанности. Принятіе въ подданство зависитъ отъ дискреціонной власти министра внутреннихъ дѣлъ. Въ русское подданство не могутъ быть, въ силу закона, принимаемы: 1) замужнія иностранки отдѣльно отъ мужей, 2) евреи, 3) дервиши. Самый переходъ въ подданство совершается посредствомъ принесенія присяги въ опредѣленныхъ присутственныхъ мѣстахъ.

Отъ указаннаго порядка въ отдѣльныхъ случаяхъ существуютъ отступленія: 1) срокъ предварительнаго водворенія по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ можетъ быть сокращаемъ для иностранцевъ, оказавшихъ Россіи особыя услуги, извѣстныхъ талантами, ученостью, помѣстившихъ въ русскія обще-полезныя предпріятія большіе капиталы; 2) дѣти иностранцевъ, рожденныя и воспитанныя въ Россіи или получавшія здѣсь среднее и высшее образованіе, могутъ вступать въ русское подданство по истеченіи года со дня достиженія ими совершеннолѣтія, равно какъ и дѣти русской подданной, вышедшей за иностранца и овдовѣвшей, и дѣти иностранцевъ, принявшихъ русское подданство; 3) иностранцы, состоящіе на русской государственной службѣ, переходятъ въ новое подданство путемъ принесенія одной присяги, допускаемой во всякое время; 4) Приамурскій и Тур-

[1]) Ibid. Ст. 836—857.

кестанскій ген.-губернаторы могутъ принимать собственной властью въ русское подданство первый—китайцевъ и корейцевъ, а второй—подданныхъ средне-азіатскихъ ханствъ.

Принятые въ русское подданство пріобрѣтаютъ всѣ права и несутъ всѣ обязанности природныхъ подданныхъ въ соотвѣтствіи съ тѣмъ сословіемъ, къ которому они причисляются. Выходъ изъ русскаго подданства происходитъ или самъ собою по праву, или путемъ особаго увольненія. Само собою прекращается подданство въ случаѣ выхода русской подданной замужъ за иностранца, и въ случаѣ вдовства или расторженія брака, такая бывшая русская подданная можетъ снова возвратиться въ прежнее подданство посредствомъ простого удостовѣренія передъ мѣстнымъ губернаторомъ о прекращеніи брака съ иностранцемъ. Увольненіе изъ русскаго подданства совершается на основаніи спеціальнаго соизволенія Императора, испрашиваемаго Министромъ внутреннихъ дѣлъ черезъ Совѣтъ Министровъ. Самовольный переходъ въ иностранное подданство наказывается.

§ 9. Сословное дѣленіе [1]).

а) *Общія замѣчанія.* Введенная правительствомъ въ эпоху подражанія западно-европейскимъ образцамъ русская сословность, не имѣя корней въ исторіи, съ самаго начала своего возникновенія представлялась явленіемъ искусственнымъ. Постепенное уничтоженіе прежнихъ междусословныхъ перегородокъ: введеніе всеобщей воинской повинности, упраздненіе подушной подати, отмѣна тѣлеснаго наказанія и принудительныхъ работъ, допущеніе всѣхъ сословій на государственную службу, установленіе равенства въ правахъ свободнаго передвиженія, равенство всѣхъ передъ закономъ—подорвало и безъ того слабое юридическое значеніе сословныхъ различій, выражавшихся въ привилегированности высшихъ и не привилегированности низшихъ сословій. Помимо того, русскимъ сословіямъ вообще таковое наименованіе можно придавать лишь съ большой оговоркой. Такъ, относительное единство принадлежитъ лишь крестьянскому сосло-

[1]) Св. Зак. т. IX.

вію; дворяне распадаются на два разряда—потомственныхъ и личныхъ, не имѣющихъ между собою ничего общаго; духовенство дѣлится по вѣроисповѣданіямъ; горожане заключаютъ въ своей средѣ почетныхъ гражданъ, купцовъ, мѣщанъ и цеховыхъ. При всемъ этомъ не всѣ сословныя права передаются по наслѣдству, а нѣкоторыя даже не являются пожизненными. Такъ, личные дворяне своего достоинства не передаютъ дѣтямъ; не передаются личное почетное гражданство и права духовнаго сословія; правами купеческаго „состоянія" лицо пользуется до тѣхъ поръ, пока платитъ особые сборы.

Если въ настоящее время въ Россіи и существуютъ сословныя особенности, то онѣ главнымъ образомъ выражаются въ правахъ не личныхъ, а корпоративныхъ. Потомственные дворяне по губерніямъ, купцы, цеховые и мѣщане по городамъ, крестьяне по селамъ и деревнямъ образуютъ „общества", обладающія, между прочимъ, дисциплинарными правами по отношенію своихъ членовъ.

Пріобрѣтеніе сословныхъ правъ совершается различными способами: пожалованіемъ со стороны монарха, службой, обще-полезной дѣятельностью, унаслѣдованіемъ отъ отца, образованіемъ, припиской для низшихъ сословій, для женщинъ—бракомъ съ лицомъ высшаго сословія. Бракъ съ лицомъ низшаго сословія у женщины пріобрѣтенныхъ высшихъ правъ не уничтожаетъ.

Лишеніе и ограниченіе сословныхъ правъ, или, какъ ихъ также называетъ законъ, правъ „состоянія" происходитъ не иначе, какъ по суду и за преступленіе.

б) *Дворянство* [1]). Дворянское достоинство бываетъ потомственное, передаваемое—„сообщаемое"—дѣтямъ, и личное, къ потомству не переходящее.

Потомственное дворянство пріобрѣтается: 1) полученіемъ на военной службѣ чина полковника, на гражданской—чиномъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника (IV классъ); 2) полученіемъ орденовъ св. Владимира и св. Георгія первыхъ трехъ степеней, а остальныхъ—только первыхъ степеней; 3) законнымъ происхожденіемъ отъ потомственнаго дворянина; 4) для женщинъ—бракомъ съ потомственнымъ дво-

[1]) Ibid. Ст. 15—392[1] и 956—982.

ряниномъ; 5) въ исключительныхъ случаяхъ Высочайшимъ пожалованіемъ.

Личное дворянство пріобрѣтается достиженіемъ 1) перваго офицерскаго чина на военной службѣ и чина титулярнаго совѣтника (IX класса) — на гражданской; 2) полученіемъ ордена какой угодно степени; 3) для женщинъ — бракомъ съ личнымъ дворяниномъ; 4) пожалованіемъ. Кстати приходится замѣтить, что если личныя права потомственнаго дворянства почти не имѣютъ никакого значенія, то о правахъ личныхъ дворянъ и совсѣмъ не приходится говорить.

Чины и ордена сообщаютъ дворянство только въ томъ случаѣ, если получены на дѣйствительной гражданской, военной и военно-морской службѣ.

Потомственное дворянство въ свою очередь раздѣляется на шесть разрядовъ: 1) „дѣйствительные" дворяне—пожалованные дворянскимъ достоинствомъ; 2) получившіе дворянство на службѣ военной; 3) выслужившіеся на службѣ гражданской; 4) иностранные роды, признанные въ русскомъ дворянскомъ достоинствѣ Императорами; 5) титулованные дворяне, 6) древніе, могущіе доказать свое благородное происхожденіе за сто лѣтъ до изданія „Грамоты" дворянству 21-го апрѣля 1785 года. Дворянскіе титулы суть: князья свѣтлѣйшіе, князья съ титуломъ сіятельство, графы и бароны; но ни съ названными титулами, ни съ разрядами никакихъ особыхъ правъ не соединено.

Какъ было указано выше, личныя права потомственнаго дворянства теперь ничтожны: они лично располагаютъ лишь правомъ имѣть родовой гербъ и учреждать „заповѣдныя"—неотчуждаемыя имѣнія. Кромѣ того, потомственнымъ дворянамъ предоставляется преимущественное право замѣщать должность земскихъ начальниковъ (органы надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ) помѣщать дѣтей въ привилегированныя учебныя заведенія.

Корпоративныя права потомственныхъ дворянъ, напротивъ, весьма значительны. Дворяне каждой губерніи образуютъ общества. Органами этого общества являются 1) губернское и уѣздныя дворянскія собранія; 2) дворянское депутатское собраніе; 3) губернскій и уѣздные предводители дворянства и 4) уѣздныя дворянскія опеки.

Не всѣ дворяне данной губерніи обладаютъ равными правами въ корпоративномъ самоуправленіи. Степени участія слѣдующія: 1) присутствовать въ дворянскихъ собраніяхъ могутъ всѣ дворяне, внесенные въ губернскую родословную книгу, достигшіе совершеннолѣтія и не опороченные по суду; 2) правомъ голоса во всѣхъ вопросахъ, кромѣ выборовъ, располагаютъ дворяне, обладающіе, кромѣ вышеуказанныхъ данныхъ, недвижимымъ имѣніемъ и класснымъ чиномъ, русскимъ орденомъ, аттестатомъ средняго или высшаго учебнаго заведенія или опредѣленнымъ служебнымъ по выборнымъ должностямъ цензомъ; 3) всѣми правами, въ томъ числѣ и избирательнымъ, пользуются дворяне, удовлетворяющіе всѣмъ перечисленнымъ условіямъ, и, кромѣ того, владѣющіе недвижимостью, дающей право на участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Мелкопомѣстные дворяне, владѣющіе не менѣе одной двадцатой полнаго участка, участвуютъ въ выборахъ черезъ избираемыхъ на уѣздныхъ собраніяхъ уполномоченныхъ. Дворянинъ, не владѣющій полнымъ участкомъ, можетъ однако лично осуществлять всѣ права по участію въ дворянскомъ самоуправленіи, если онъ на государственной службѣ пріобрѣлъ чинъ, сообщающій потомственное дворянство или пенсію не ниже 900 рублей въ годъ. Отъ всякаго имущественнаго ценза освобождены дворяне, прослужившіе полное трехлѣтіе предводителями дворянства. Кромѣ личнаго участія въ выборахъ владѣльцевъ полныхъ участковъ, законъ предусматриваетъ представительство послѣднихъ: каждый такой дворянинъ можетъ послать вмѣсто себя одного изъ своихъ, внесенныхъ въ родословную книгу губерніи, совершеннолѣтнихъ сыновей; обладающія полнымъ земельнымъ цензомъ дворянки вправѣ передать свой голосъ мужу, сыну или зятю, если эти послѣдніе имѣютъ право участвовать въ постановленіяхъ дворянскихъ собраній, наконецъ,—всякому дворянину, имѣющему право личнаго участія въ выборахъ.

Вообще не могутъ участвовать въ выборахъ и постановленіяхъ дворянскихъ собраній дворяне, земли которыхъ находятся въ арендѣ или состоятъ подъ опекой, пребывающіе подъ судомъ и слѣдствіемъ, несостоятельные, кромѣ несчастныхъ, исключенные изъ дворянскихъ собраній.

Особыя условія ценза установлены для области войска Донского, для нѣкоторыхъ губерній — Ставропольской, Таврической и др. За отсутствіемъ достаточнаго числа дворянъ дворянскія сословныя учрежденія отсутствуютъ въ губерніяхъ Архангельской, Олонецкой, Вятской, Пермской и Сибирскихъ, а также въ „областяхъ", за исключеніемъ указанной Области Войска Донского.

Центръ тяжести дворянскаго самоуправленія лежитъ въ губернскихъ собраніяхъ; уѣздныя имѣютъ лишь подготовительный характеръ. Губернскія собранія бываютъ обыкновенныя и чрезвычайныя; обыкновенныя созываются каждые три года въ сроки, назначаемые губернаторомъ, который приводитъ дворянъ къ присягѣ, но самъ присутствовать въ собраніи не можетъ; тамъ предсѣдательствуетъ губернскій предводитель.

Въ кругъ вѣдомства губернскихъ собраній входятъ прежде всего выборы. Собраніе всей губерніи выбираетъ губернскаго предводителя и секретаря; по-уѣздно—уѣздныхъ предводителей, депутатовъ дворянскаго собранія и засѣдателей дворянской опеки. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ выбираютъ еще почетныхъ попечителей гимназій, членовъ мѣстнаго отдѣленія дворянскаго поземельнаго банка и т. п.

Избираемы быть могутъ всѣ совершеннолѣтніе, неопороченные мѣстные потомственные дворяне, хотя бы они и не имѣли права голоса въ собраніи. Не могутъ быть избираемы лица, находящіяся заграницей; не желающій служить по выборамъ долженъ заранѣе отказаться; безъ этого условія, будучи выбраннымъ, дворянинъ долженъ выполнять возложенныя на него обязанности. Избраніе происходитъ на 3 года. Совмѣщеніе дворянскихъ выборныхъ должностей съ государственными подлежитъ ограниченіямъ; такъ, право совмѣщенія по отношенію гражданской службы предоставляется только дворянамъ губерній столичныхъ и нѣкоторыхъ другихъ. Въ губернскіе предводители избираются два кандидата, представляемые черезъ министра внутреннихъ дѣлъ Монарху, который утверждаетъ одного изъ нихъ; на прочія должности избираютъ по одному кандидату; утверждаетъ каждаго изъ нихъ губернаторъ.

Дворянскимъ собраніямъ принадлежитъ право пред-

ставленія правительству о своихъ пользахъ и нуждахъ и объ устраненіи неудобствъ, замѣчаемыхъ въ мѣстномъ управленіи.

Ввиду отсутствія у русскихъ подданныхъ общаго права петицій указанное право дворянскихъ собраній, въ особенности право при особыхъ условіяхъ представлять ходатайство непосредственно верховной власти, получаетъ серьезное значеніе.

Кромѣ выборовъ и представленія ходатайствъ, собранія могутъ еще устанавливать, такъ называемыя, „складки“, денежные взносы на необходимыя для всего губернскаго дворянства или общеполезныя надобности, а также на предметы, общей надобности не представляющіе. Денежныя складки устанавливаются не иначе, какъ по предложенію губернскаго предводителя и на собраніяхъ обыкновенныхъ. На чрезвычайныхъ собраніяхъ складки допускаются лишь съ особаго разрѣшенія Монарха въ особо уважительныхъ случаяхъ. Складки общеполезныя и общедворянскія обязательны для всѣхъ дворянъ, изъявившихъ на то согласіе. Постановленныя единогласно общеполезныя и общедворянскія складки утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ; постановленія, вызвавшія разногласія, министръ черезъ Совѣтъ Министровъ представляетъ на благоусмотрѣніе Императора.

Собраніямъ принадлежитъ также право исключенія изъ своей среды дворянъ, судомъ хотя-бы и не опороченныхъ, но за которыми всѣмъ извѣстенъ „явный и безчестный поступокъ“. Для исключенія требуется постановленіе большинства двухъ третей. Жалобы на такое постановленіе допускаются лишь по формальнымъ основаніямъ и подаются въ Сенатъ.

Изъ остальныхъ органовъ дворянскаго самоуправленія дворянское депутатское собраніе состоитъ изъ губернскаго предводителя и депутатовъ отъ каждаго уѣзда по одному. Депутатское собраніе разсматриваетъ справедливость предъявляемыхъ притязаній на дворянство, ведетъ родословную губернскую книгу, выдаетъ изъ нея выписки и т. под.

Уѣздныя дворянскія опеки состоятъ изъ засѣдателей, подъ предводительствомъ уѣзднаго предводителя и вѣдаютъ дѣла по опекѣ дворянскихъ сиротъ.

Наиболѣе важнымъ значеніемъ обладаютъ губернскіе и уѣздные предводители дворянства, которые, помимо прямыхъ обязанностей по дворянскому самоуправленію, несутъ цѣлый рядъ обязанностей по общему мѣстному управленію и самоуправленію. Въ соотвѣтствіи съ господствующимъ положеніемъ губернскихъ собраній, выдающуюся роль играетъ губернскій предводитель дворянства, о функціяхъ котораго, между прочимъ, ужъ говорено было выше. Помимо этихъ функцій губернскій предводитель въ частности приводитъ избранныхъ лицъ къ присягѣ, увольняетъ отъ службы выборныхъ за болѣзнью и проч.

Личные дворяне не обладаютъ своими корпоративными правами и къ корпоративности потомственнаго дворянства никакого отношенія не имѣютъ.

в) *Городское сословіе* [1]). Городское сословіе распадается на нѣсколько разрядовъ, имѣющихъ очень мало общаго между собою. Высшій изъ этихъ разрядовъ, „*почетное гражданство*", даже не находится ни въ какой связи съ городомъ. Оно дѣлится, какъ и дворянство, на личное и потомственное. Что касается потомственнаго почетнаго гражданства, то оно пріобрѣтается—1) рожденіемъ, 2) при особыхъ условіяхъ личнымъ ходатайствомъ, 3) причисленіемъ на основаніи особыхъ представленій подлежащихъ министровъ и 4) для женщинъ, не принадлежащихъ къ высшему сословію,—бракомъ. По рожденію къ потомственному гражданству принадлежатъ дѣти: 1) личныхъ дворянъ, 2) священнослужителей признанныхъ христіанскихъ вѣроисповѣданій, 3) православныхъ церковнослужителей, имѣющихъ ученыя степени, и нѣкоторые другіе разряды лицъ. Просить о причисленіи къ „потомственному гражданству" могутъ лица, 1) имѣющія ученыя степени не ниже магистра; 2) получившія сельско-хозяйственное образованіе послѣ опредѣленнаго числа лѣтъ практики; 3) артисты императорскихъ театровъ по прослуженіи 15 лѣтъ; 4) коммерціи и мануфактуръ-совѣтники; 5) купцы, получившіе орденъ или чинъ или пробывшіе не менѣе 20 лѣтъ въ первой гильдіи и др. Удостоены причисленія къ потомственному гражданству по представленіямъ

---

[1]) Ibid. Ст. 502—670.

министровъ могутъ быть различные разряды лицъ, главнымъ образомъ, по аттестатамъ техническихъ учебныхъ заведеній черезъ опредѣленные промежутки времени послѣ окончанія этихъ заведеній.

Личное почетное гражданство пріобрѣтается ipso jure усыновленіемъ со стороны потомственныхъ дворянъ или почетныхъ гражданъ; рожденіемъ отъ церковнослужителей, не имѣющихъ ученыхъ степеней; рожденіемъ отъ лицъ, получившихъ чины не выше IX класса; для женщинъ, если онѣ не принадлежатъ къ высшему сословію, бракомъ съ личнымъ гражданиномъ. Кромѣ того, личное гражданство можетъ быть пріобрѣтено по личному ходатайству и по особымъ представленіямъ, какъ и потомственное, на основаніи аттестатовъ различныхъ учебныхъ заведеній, несенія опредѣленныхъ обязанностей и вообще общеполезной дѣятельности. Удостоеніе почетнаго гражданства по особымъ представленіямъ совершается указомъ Монарха; удостоеніе остальныхъ идетъ черезъ Сенатъ.

Изъ перечисленнаго видно, какой пестрый составъ имѣетъ почетное гражданство. При созданіи его имѣлось ввиду создать особо почетный классъ въ средѣ городского сословія, для чего почетнымъ гражданамъ предоставлена была свобода отъ подушной подати, отъ тѣлеснаго наказанія и право именоваться почетнымъ гражданствомъ. Въ настоящее время послѣ реформъ императоровъ Александра II и Николая II, уничтожившихъ и подушную подать и тѣлесное наказаніе, почетное гражданство, не имѣющее при томъ никакого корпоративнаго устройства, потеряло всякій смыслъ своего существованія.

Слѣдующій разрядъ городского сословія представляютъ *купцы*, раздѣляющіеся на двѣ гильдіи въ зависимости отъ спеціально уплачиваемыхъ въ казну сборовъ и размѣра ихъ: уплаты промысловаго сбора и гильдейскихъ пошлинъ. Пользованіе купеческими правами продолжается до того времени, пока купецъ платитъ требуемые сборы, но за то въ купеческомъ сословіи числятся всѣ члены семейства, внесенные плательщикомъ въ купеческое свидѣтельство. Впрочемъ теперь, при уравненіи сословій, это преимущество потеряло свое значеніе. Личныя преимущества купца сводятся къ пра-

ву полученія за особыя заслуги чиновъ и орденовъ; купцы первой гильдіи, кромѣ того, пользуются правомъ пріѣзда къ Высочайшему двору, ношенія губернскаго мундира и правомъ послѣ 12 лѣтъ пребыванія въ гильдіи получать званіе коммерціи или мануфактуръ-совѣтника.

Купечество каждаго города образуетъ корпорацію—купеческое общество. Нормальными органами этой корпораціи являются выборные органы: купеческіе старосты съ товарищами; старосты считаются на государственной службѣ въ XIV классѣ. Въ Москвѣ, Петербургѣ и Одессѣ купеческое управленіе составляютъ: собраніе выборныхъ, сословные старшины и управы. Собранія выборныхъ, подъ предсѣдательствомъ старшинъ, являются представителями купеческаго общества и дѣйствуютъ его именемъ. Исполнительный органъ—управы—образуются подъ предсѣдательствомъ купеческато старшины изъ выборныхъ членовъ.

Старшины, ихъ помощники и члены управы числятся на государственной службѣ въ различныхъ классахъ. Купеческая корпорація можетъ подавать министру торговли заявленія о классовыхъ нуждахъ.

Мѣщане. Мѣщанскія права пріобрѣтаются происхожденіемъ отъ мѣщанъ, припиской, усыновленіемъ и для женщинъ низшаго происхожденія — бракомъ съ мѣщаниномъ. Мѣщане каждаго города образуютъ корпорацію—мѣщанское общество. Вступленіе въ эту корпорацію постороннихъ, при соблюденіи извѣстныхъ условій, называется припиской, которая происходитъ на основаніи постановленія—„приговора" самой корпораціи. Безъ такого постановленія вступать въ мѣщанскую корпорацію могутъ лица, не принадлежащія ни къ какому сословію и обязанныя избрать родъ жизни; эти лица „приписываются" на особо льготныхъ условіяхъ, сводящихся къ простымъ формальностямъ. Имѣются однако города, куда подобная льготная приписка не допускается. Это—обѣ столицы, Москва и Петербургъ, сосѣднія съ Петербургомъ городскія поселенія и города Прибалтійскаго края.

Принадлежность къ мѣщанскому сословію устанавливается рожденіемъ и усыновленіемъ, для женщинъ—бракомъ. Лично мѣщане никакими особенными преимуществами не пользуются. Особыя права принадлежатъ лишь „мѣщан-

скимъ обществамъ", признаваемымъ юридическими лицами. Мѣщанское управленіе выражается или въ образѣ „мѣщанскаго старосты" съ помощниками, избираемымъ на три года съ утвержденія губернатора, или въ видѣ „мѣщанской управы". Кругъ вѣдомства этихъ органовъ тотъ же самый: попеченіе о всѣхъ сословныхъ дѣлахъ. Въ нѣкоторыхъ городахъ, напр., въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ организація мѣщанскаго корпоративнаго управленія, подобно купеческому, имѣетъ особенности. Здѣсь дѣйствуютъ особыя собранія выборныхъ, сословные старшины и мѣщанскія управы. Собранія выборныхъ составляютъ общественныя приговоры, выбираютъ старшину—предсѣдателя и членовъ управы. Въ распоряженіи управы находятся низшіе органы: старосты, ихъ помощники и сборщики податей.

Отдѣльный разрядъ мѣщанъ образуютъ *„цеховые"*—горожане, занимающіеся ремеслами. Они обладаютъ особымъ корпоративнымъ устройствомъ. Каждый цехъ образуетъ „цеховое собраніе"—сходъ изъ мастеровъ цеха; этотъ цехъ выбираетъ цехового старшину и двухъ его товарищей, образующихъ цеховую управу. Цеховые старшины вмѣстѣ съ особо выбираемыми на то представителями цеховъ выбираютъ ремесленнаго „голову", который вмѣстѣ со всѣми цеховыми старшинами города входитъ въ составъ „ремесленной управы", являющейся исполнительнымъ органомъ общаго ремесленнаго схода. Сходъ этотъ составляется подъ предсѣдательствомъ ремесленнаго головы изъ мастеровъ всѣхъ цеховъ. Въ столицахъ отдѣльно существуютъ русскіе и иностранные цехи. Чтобы стать мастеромъ, нужно пробыть подмастерьемъ 3 года, достигнуть совершеннолѣтія и выдержать особое испытаніе. Цеховой сходъ можетъ исключить изъ своей среды порочнаго члена съ согласія ремесленной управы.

Къ мѣщанамъ же относятся, такъ называемые, „рабочіе люди", правомъ голоса въ мѣщанскихъ собраніяхъ не обладающіе.

г). *Крестьянское сословіе* [1]). Крестьяне носятъ различныя наименованія: крестьяне въ собственномъ смыслѣ, поселяне

---

[1]) Ibid. Ст. 671—705; Ibid. „Положеніе о сельскомъ состояніи.

и проч. Къ крестьянамъ относятся башкиры, малороссійскіе казаки, войсковые обыватели. Не смотря однако на различіе въ наименованіи, юридически всѣ эти разряды сельскаго населенія обладаютъ одними и тѣми же сословными правами, за исключеніемъ войсковыхъ обывателей, т.-е. тѣхъ казаковъ, которые, не обладая высшими сословными правами и состоя въ военномъ вѣдомствѣ, подчиняются особымъ законамъ. Малороссійскаго казачества, какъ войска, болѣе не существуетъ. Сохранились только особенности гражданскаго оборота, такъ называемыхъ, казачьихъ земель. Какъ было указано выше, съ настоящее время крестяне въ личныхъ правахъ сравнены съ остальными сословіями. Особенности сословныя лежатъ въ корпоративности, выражающейся въ существованіи особаго сословнаго управленія, суда и общиннаго землевладѣнія. Впрочемъ, и въ этомъ отношеніи въ ближайшемъ будущемъ предвидятся преобразованія, предуказанныя 12-го декабря 1904 года. Между прочимъ закономъ 14-го іюня 1910 года облегченъ свободный выходъ крестьянъ изъ земельной общины и освоеніе выдѣленнаго участка. Предстоитъ подчиненіе крестьянъ общимъ законамъ въ области семейныхъ и имущественныхъ отношеній.

Права крестьянскаго сословія пріобрѣтаются путемъ приписки къ „сельскому обществу“ или высшей единицѣ сословнаго управленія — волости; рожденіе отъ крестьянъ, даже внѣ законнаго брака; бракомъ для женщинъ, не имѣющихъ правъ высшаго сословія и не принадлежащихъ къ крестьянскому, и, наконецъ, усыновленіемъ. По желанію, прекращается пользованіе крестьянскими правами переходомъ въ высшее сословіе. Въ общемъ же порядкѣ по временному закону 6-го октября 1906 года крестьяне, даже пріобрѣвшіе высшія сословныя права, могутъ оставаться въ составѣ сельскихъ обществъ. Для приписки къ сельскому обществу или къ волости требуется пріемный приговоръ волостного или сельскаго общества. Приписывающіеся къ волости не участвуютъ въ общинномъ землевладѣніи.

Въ корпоративномъ устройствѣ крестьянъ особенностью является то обстоятельство, что крестьянскія установленія, помимо сословныхъ дѣлъ, вѣдаютъ и обще-полицейскія, но только въ отношеніи лицъ своего сословія. Органы сельскаго

управленія раздѣляются на сельскіе и волостные, у казаковъ —„хуторскіе“ и „станичные“. Въ составъ сельскаго общества входятъ всѣ жители селенія. Волость составляется обыкновенно изъ нѣсколькихъ селеній и, по возможности, пріурочивается къ церковному приходу. Въ составъ волости входитъ число жителей отъ 300 до 2.000 человѣкъ мужского пола. Участвовать въ собраніи сельскаго общества (сходъ) имѣютъ право всѣ неопороченные домохозяева, даже несовершеннолѣтніе, а также женщины. Кромѣ схода, органомъ исполнительнымъ у сельскаго общества является выборный сельскій староста. Въ отличіе отъ сельскаго схода, волостной — основанъ на представительномъ началѣ. На волостной сходъ представителей выбираютъ сельскіе сходы по одному на каждые 10 домохозяевъ, въ томъ числѣ и отъ приписанныхъ къ волости. Исполнительный органъ волостного схода —выборный волостной старшина, который вмѣстѣ со всѣми сельскими старостами и сборщиками податей образуютъ волостное правленіе. Дѣлопроизводствомъ въ правленіи завѣдываетъ волостной писарь, могущій быть приглашаемымъ и по найму. Кромѣ того, изъ выборныхъ организуется особый волостной судъ. Кругъ вѣдомства сельскихъ сходовъ составляетъ, между прочимъ, избраніе сельскихъ должностныхъ лицъ и представителей на волостной сходъ, удаленіе изъ общества опасныхъ членовъ, пріемъ новыхъ, раскладка повинностей, дѣла общиннаго землепользованія; компетенція волостного схода, за нѣкоторыми исключеніями, та же, какъ и у сельскихъ, но касается интересовъ всей волости. Сельскій и волостной староста обладаютъ въ отношеніи лицъ крестьянскаго сословія дисциплинарными правами (штрафъ до 1 рубля и арестъ до 2-хъ дней). Въ помощь старостѣ сельское общество можетъ выбирать различныхъ другихъ должностныхъ лицъ: сборщиковъ податей, смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, училищъ. Для дѣйствительности постановленій сельскаго схода требуется присутствіе сельскаго старосты и не менѣе половины домохозяевъ общества; для дѣйствительности постановленій волостного схода необходимо присутствіе волостного старшины и не менѣе двухъ третей членовъ схода.

Для надзора за поземельными отношеніями и сослов-

нымъ крестьянскимъ управленіемъ въ 1861 году были учреждены особые мировые посредники, уѣздные мировые съѣзды и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

Въ 1874 году мировые посредники и съѣзды въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, были замѣнены уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями и „непремѣнными членами". Въ 1889 году созданы новые органы крестьянскаго надзора—земскіе начальники.

ж) Духовенство [1]). Духовенство въ Россіи въ наименьшей степени можетъ быть названо сословіемъ. Раздробленное по исповѣданіямъ, оно пополняется представителями другихъ сословій и правъ своихъ не передаетъ по наслѣдству. Законъ дѣлитъ существующее духовенство на православное и неправославное. То и другое, за исключеніемъ протестантскаго, раздѣляются на бѣлое—приходское, и черное—монашеское. Кромѣ того, имѣется дѣленіе на священнослужителей и церковнослужителей, несущихъ при богослуженіи лишь вспомогательныя обязанности. Правами духовнаго сословія пользуются однако лишь церковнослужители—„причетники" православнаго и армяно-грегоріанскаго исповѣданія.

Бѣлое духовенство. Права бѣлаго духовенства пріобрѣтаются посвященіемъ въ санъ. Для протестантскихъ проповѣдниковъ — полученіемъ особой грамоты, принятіемъ на службу въ разрядъ церковнослужителей. Бракомъ сообщается право принадлежности къ духовному сословію женѣ не дворянкѣ. Вдовы не принадлежащихъ къ дворянству православныхъ и армяно грегоріанскихъ священнослужителей пользуются правами личнаго дворянства; тѣ-же вдовы церковнослужителей получаютъ права личнаго почетнаго гражданства. Дѣти священнослужителей не изъ дворянъ всѣхъ исповѣданій признаются потомственными почетными гражданами, равно какъ и дѣти православныхъ церковнослужителей, получившія духовное образованіе; вообще-же дѣти православныхъ и армяно-григоріанскихъ церковнослужителей не изъ дворянъ принадлежатъ къ личному почетному гражданству. Особое преимущество—свободы отъ воинской повинности—принадлежитъ лишь священослужителямъ всѣхъ исповѣда-

---

[1]) Сводъ законовъ, т. IX, Ст. 393—501.

нiй, а изъ церковнослужителей—только одному разряду—православнымъ „псаломщикамъ". Наоборотъ, стѣсненiе въ правахъ гражданскихъ распространяется въ одномъ случаѣ на все духовенство: и священнослужители, и церковнослужители не могутъ брать промысловыхъ свидѣтельствъ. Кромѣ того, никто изъ духовенства не можетъ представительствовать по чужимъ дѣламъ, а православное духовенство — и обязываться векселями.

Поступленiе въ духовенство лицъ бывшихъ податныхъ сословiй (состоянiй) обусловливается у православныхъ удостовѣренiемъ епархiальнаго начальства въ томъ, что имѣется много незамѣщенныхъ духовныхъ должностей безъ соотвѣтственныхъ кандидатовъ и что проситель удовлетворяетъ нравственнымъ и образовательнымъ требованiямъ. Прiемъ бывшихъ податныхъ въ духовенство другихъ исповѣданiй зависитъ подъ контролемъ губернатора отъ мѣстнаго духовнаго начальства. Слагающiе съ себя духовное званiе возвращаются въ то сословiе, къ которому они принадлежатъ по рожденiю или правамъ образованiя; не имѣющiе правъ высшихъ сословiй обязаны приписываться въ мѣщанство или крестьянство.

Черное духовенство. Поступленiе въ православное черное духовенство обусловливается разрѣшенiемъ мѣстнаго епархiальнаго архiерея-епископа. Поступающiй—„постригающiйся" долженъ имѣть: 1) мужчина 30 лѣтъ, женщина—40 лѣтъ отъ роду; 2) служащiе представляютъ увольнительное свидѣтельство отъ начальства; кромѣ того, воспрещается поступать въ монашество: 1) мужу при жизни жены; при желанiи обоихъ супруговъ постричься вступленiе въ монашество дозволяется, если у постригающихся нѣтъ малолѣтнихъ дѣтей; 2) не принимаются обязанные долгами и состоящiе подъ судомъ. Поступленiе въ монашество другихъ исповѣданiй представляетъ нѣкоторыя особенности. Такъ, въ католическiе монастыри можно поступать 22 лѣтъ и притомъ съ разрѣшенiя министра внутреннихъ дѣлъ; въ армяно-григорiанскiе принимаютъ съ разрѣшенiя Эчмiадзинскаго армяно-григорiанскаго Синода.

Съ поступленiемъ въ монашество, прекращаются всѣ имущественныя отношенiя къ частнымъ лицамъ и фи-

нансовыя обязанности къ государству. Постригающійся передаетъ свое благопріобрѣтенное имущество, кому желаетъ; остальное переходитъ къ законнымъ наслѣдникамъ. Монахъ не можетъ пріобрѣтать никакого недвижимаго имущества ни по договорамъ, ни по наслѣдству, не вправѣ ходатайствовать по чужимъ дѣламъ, заниматься торговлей за исключеніемъ продажи своихъ издѣлій. Монахи имѣютъ право возводить строенія внутри монастырей, поступающія послѣ ихъ смерти во владѣнія послѣднихъ. Той-же судьбѣ слѣдуютъ и денежныя сбереженія монашествующихъ. Только монастырскія власти имѣютъ право дѣлать завѣщанія. Выходящій добровольно изъ монашества возвращается въ то сословіе, къ которому онъ принадлежалъ по рожденію, безъ возврата преимуществъ, чиновъ и отличій, пріобрѣтенныхъ прежней до постриженія службой. Вышедшій изъ православнаго монашества не можетъ поступать на государственную службу и жить въ Петербургѣ, Москвѣ и губерніи, гдѣ онъ былъ монахомъ, въ теченіе семи лѣтъ. Лишенные монашескаго званія по суду подъ угрозой вѣчной ссылкой въ Сибирь лишаются навсегда права пребыванія въ вышеуказанныхъ городахъ и губерніяхъ.

§ 9. Инородцы [1]) и иностранцы.

Инородцами именуются русскіе подданные, на основаніи племеннаго происхожденія не подпадающіе вполнѣ дѣйствію общихъ законовъ или пользующіеся особымъ управленіемъ, основаннымъ на родовомъ, племенномъ началѣ. Правовое положеніе отдѣльныхъ разрядовъ инородцевъ весьма разнообразно; общая же черта ихъ заключается въ томъ, что состояніе инородчества не пріобрѣтается инымъ способомъ, кромѣ рожденія отъ инородцевъ. Законъ различаетъ слѣдующіе разряды инородцевъ: 1) сибирскихъ инородцевъ; 2) самоѣдовъ Архангельской губерніи; 3) кочевыхъ инородцевъ Ставропольской губерніи; 4) калмыковъ, кочующихъ въ Астраханской и Ставропольской губерніяхъ; 5) киргизовъ Внутренней Орды; 6) Инородцевъ областей Акмолинской, Семи-

[1]) Ibid. Ст. 762—816. Также—Положеніе объ инородцахъ, Свод. Зак. т. II. Изд. 1892 г.

палатинской, Семирѣченской, Уральской и Тургайской; 7) инородческое населеніе Закаспійской области и 8) евреевъ.

Среди этихъ разрядовъ особое положеніе занимаютъ *евреи*, принадлежность которыхъ къ инородчеству обусловливается не только племеннымъ происхожденіемъ, какъ этнографическимъ признакомъ, но и религіей. Инородецъ первыхъ семи разрядовъ по принятіи христіанства на основаніи одного этого факта не перестаетъ быть инородцемъ, тогда какъ еврей, сдѣлавшійся христіаниномъ, къ инородцамъ болѣе не принадлежитъ и пользуется всѣми правами прочихъ подданныхъ, „природныхъ обывателей". Кромѣ того осѣдлые инородцы могутъ свободно переходить въ городскія и крестьянское сословія, евреи же этого права лишены.

а) Восточные инородцы. Всѣ инородцы раздѣляются на осѣдлыхъ, кочевыхъ и бродячихъ. Подъ осѣдлыми разумѣются, постоянно живущіе въ деревняхъ и городахъ и занимающіеся хлѣбопашествомъ, ремеслами и торговлей; подъ кочевыми разумѣются такіе, которые, занимаясь скотоводствомъ, по времени года цѣлымъ племенемъ перемѣняютъ мѣстопребываніе въ предѣлахъ принадлежащихъ имъ земель; наконецъ, къ бродячимъ инородцамъ относятся не имѣющіе никакого опредѣленнаго мѣстопребыванія; они отдѣльными родами или семействами переходятъ съ одного мѣста на другое по лѣсамъ и рѣкамъ для рыболовства или охоты. Инородцы, за исключеніемъ евреевъ, широко пользуются въ своихъ оффиціальныхъ и частныхъ отношеніяхъ обычнымъ правомъ. Осѣдлые сибирскіе инородцы приравниваются къ природнымъ сельскимъ обывателямъ; вообще кочевые и бродячіе обладаютъ особенностями управленія, при чемъ бродячіе по общему правилу не платятъ прямыхъ денежныхъ налоговъ.

Что касается особенностей устройства инородческаго управленія, то оно очень разнообразно. Такъ напримѣръ, сибирскихъ кочевыхъ инородцевъ каждые пятнадцать и болѣе семействъ образуютъ родовой союзъ (улусъ), во главѣ котораго стоитъ выборный староста съ помощниками; нѣсколько улусовъ становятся въ административную зависимость отъ инородной управы, состоящей изъ головы и особыхъ выборныхъ. У самоѣдовъ имѣется особое родовое управленіе по „тундрамъ"—полосамъ земли, отведенной для

кочевья; кочевые киргизы Внутренней Орды (въ степяхъ между Каспійскимъ моремъ, Уральской областью и Астраханской губерніею) имѣютъ особый совѣтъ изъ русскихъ чиновниковъ и представителей орды. Вся орда раздѣляется на семь частей съ особыми правителями изъ киргизовъ; части дѣлятся на старшинства, а старшинства на аулы. Астраханскіе калмыки въ своемъ родовомъ управленіи дѣлятся на 7 „улусовъ", но у калмыковъ улусъ означаетъ соединеніе нѣсколькихъ родовъ „аймаковъ", въ свою очередь дѣлящихся на болѣе мелкіе союзы. Въ улусахъ и аймакахъ существуютъ сходы-собранія. Аймачные сходы выбираютъ своихъ старшинъ и старостъ, а во главѣ улусовъ стоятъ назначаемые правительствомъ попечители изъ чиновниковъ. Кромѣ того у калмыковъ существуютъ особые суды—„улусные зарго".

б) Евреи [1]). Особенности правового положенія евреевъ всѣ отрицательнаго свойства и относятся только къ, такъ называемымъ, талмудистамъ. „Караимы", іудеи, не пользующіеся Талмудомъ, приравниваются къ природнымъ обывателямъ.

Прежде всего стѣсненія евреевъ относятся къ праву передвиженія. По общему правилу евреи замкнуты въ чертѣ осѣдлости; т. е. въ кругѣ опредѣленныхъ мѣстностей, гдѣ имъ разрѣшается свободное проживаніе и передвиженіе; по преимуществу это губерніи царства Польскаго, сѣверо—и югозападныя, малороссійскія за исключеніемъ г. Кіева. Внѣ черты осѣдлости евреямъ разрѣшается пребывать лишь временно въ точно указанныхъ закономъ случаяхъ. Общее правило однако допускаетъ исключенія. Правомъ повсемѣстнаго жительства пользуются евреи: 1) не менѣе 5 лѣтъ состоящіе въ первой гильдіи; 2) имѣющіе ученыя степени; 3) получающіе и получившіе высшее образованіе и 4) вспомогательный врачебный персоналъ. Даже въ чертѣ осѣдлости запрещается евреямъ вновь селиться внѣ городовъ и мѣстечекъ, а также пріобрѣтать и принимать въ залогъ недвижимыя имущества. Ограниченіе указаннаго права поселенія также имѣетъ однако рядъ исключеній. Прежде всего подъ дѣйствіе его не подпадаютъ евреи, имѣющіе право повсемѣстнаго жи-

---

[1]) Св. Зак. т. IX, ст. 767—816.

тельства (см. выше); затѣмъ—различные ремесленники Запрещается поселеніе евреевъ на разстояніи 50 верстъ отъ границы въ западныхъ и Бессарабской губерніяхъ. Евреи, поступающіе въ казенныя среднія и высшія учебныя заведенія, принимаются лишь въ опредѣленномъ процентѣ; не имѣющіе ученыхъ степеней не могутъ поступать на государственную гражданскую службу; евреи на ограничительныхъ условіяхъ допускаются къ участію въ городскомъ самоуправленіи, а въ С.-Петербургѣ совсѣмъ не допускаются къ участію въ городскихъ выборахъ. Наконецъ евреи не вправѣ носить отличительную одежду, а еврейки—брить головы.

§ 10. Иностранцы.

Иностранцы. [1]) Иностранцамъ принадлежатъ нѣкоторыя политическія права и по общему правилу съ ограниченіемъ всѣ гражданскія. Изъ политическихъ правъ иностранцы обладаютъ, напримѣръ, возможностью поступать на государственную службу по учебной части; художники, капиталисты, крупные промышленники могутъ пріобрѣтать личное почетное гражданство. Ограниченіе иностранцевъ въ области гражданскихъ правъ сводится къ тому, что въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ иностранцамъ не разрѣшается пріобрѣтать право собственности и владѣнія на недвижимыя имущества [2]). Наемъ здѣсь допускается лишь для личнаго проживанія. Наслѣдовать въ такихъ мѣстностяхъ недвижимости можетъ лишь иностранецъ, поселившійся въ Россіи съ 1887 г.; остальные должны продавать унаслѣдованныя имущества въ трехлѣтній срокъ. Въ губерніяхъ б. царства Польскаго иностранцы не могутъ быть даже управляющими недвижимостей.

Особыя ограниченія существуютъ для иностранцевъ — евреевъ талмудистовъ, для въѣзда которыхъ въ Россію и занятія промыслами требуется особое разрѣшеніе министра иностранныхъ дѣлъ, а также министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Ограниченіе въѣзда имѣется для иностраннаго восточнаго духовенства и іезуитовъ. Кромѣ того вообще правительство вправѣ запретить въѣздъ отдѣльнымъ лицамъ.

[1]) Ibid. ст. 817—835.

[2]) Западная полоса Россіи, Амурская и Приморская области и др.

§ 11. Финляндскіе обывателя.

Финляндскіе обыватели. Особымъ юридическимъ положеніемъ, и притомъ привилегированнымъ, пользуются финляндскіе обыватели, т. е. лица, обладающія правомъ гражданства въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ. Сами они, находясь въ предѣлахъ Имперіи, пользуются всѣми правами природныхъ русскихъ подданныхъ; русскіе же природные подданные въ Финляндіи не пользуются тѣми же правами: они не имѣютъ правъ государственной службы, права участія въ общинныхъ, городскихъ и сеймовыхъ выборахъ; русскіе дворяне не приравниваются къ дворянамъ финляндскимъ, и самое пріобрѣтеніе русскими правъ финляндскаго гражданства обставлено весьма стѣснительными условіями.

§ 12. Обязанности и гражданскія права подданныхъ.

Что касается обязанностей, то Основные законы предусматриваютъ воинскую повинность и платежъ налоговъ и пошлинъ.

Воинской повинности [1]) по общему правилу подлежитъ все мужское населеніе, достигшее 21 года, безъ различія сословій. Вооруженныя силы Имперіи дѣлятся на регулярныя и иррегулярныя. Къ послѣднимъ принадлежатъ казаки и различные инородцы, отбывающіе повинность на особыхъ условіяхъ. Регулярныя войска дѣлятся на постоянныя и запасъ. Въ постоянныхъ срокъ службы въ сухопутной арміи продолжается отъ 3 до 4 лѣтъ, во флотѣ до 5; въ запасѣ отъ 6 до 8 лѣтъ, послѣ чего военнослужащій переходитъ въ ополченіе до 43 лѣтъ, созываемое въ исключительныхъ случаяхъ. Число лицъ, требуемыхъ для пополненія арміи и флота, опредѣляется ежегодно въ законодательномъ порядкѣ. Изъ числа явившихся къ отбыванію повинности и годныхъ посредствомъ жребія берется необходимое количество, а остальные зачисляются въ ополченіе. Лица, вынимающія жребій, дѣлятся на имѣющихъ льготу по семейному положенію и не имѣющихъ. Льготы установлены трехъ разрядовъ

---

[1]) Св. Зак. т. IV Уставъ о воинской повинности. Изд. 1897 г.

главнымъ образомъ по соображенію съ цѣнностью призываемаго, какъ опоры родителей, сестеръ и братьевъ, къ труду неспособныхъ. Льготой перваго разряда, между прочимъ, пользуются единственные сыновья. Жребій вынимаютъ сперва не имѣющіе льготы, потомъ постепенно призываемые съ льготой третьяго, второго и наконецъ перваго разряда. Для лицъ болѣзненныхъ, учащихся и нѣкоторыхъ другихъ установлены отсрочки по явкѣ къ отбыванію воинской повинности; они могутъ являться спустя 2 года по достиженіи 20 лѣтняго возраста и даже 8 лѣтъ въ зависимости отъ условій отсрочки (до 28 лѣтъ для приготовляющихся къ профессорскому званію). Лица, неопороченныя по суду и обладающія опредѣленной степенью образованія, вмѣсто отбыванія воинской повинности по жребію могутъ отбывать ее на правахъ вольноопредѣляющихся. Преимущество такого порядка несенія повинности заключается въ томъ, что сроки службы сокращаются, поступленіе разрѣшается вмѣсто 20 въ 17 лѣтъ [1]).

Нѣкоторые разряды подданныхъ по соображеніямъ политическимъ и этическимъ совершенно освобождаются отъ воинской повинности. Къ таковымъ принадлежатъ нѣкоторые инородцы, священнослужители христіанскихъ исповѣданій, представители секты менонитовъ. Послѣдніе въ силу своихъ религіозныхъ убѣжденій, не дозволяющихъ носить оружія, отбываютъ воинскую повинность въ различныхъ нестроевыхъ командахъ.

Лица, состоящія въ запасѣ, привлекаются въ ряды постоянныхъ войскъ для ихъ усиленія въ военное время, но есть отдѣльныя должности, которыя освобождаютъ отъ явки изъ запаса въ армію и флотъ на время пребыванія въ этихъ должностяхъ.

Понятіе гражданскихъ правъ введено въ русское законодательство новыми Основными законами. Согласно имъ никто не можетъ подлежать преслѣдованію за преступное дѣяніе иначе, какъ въ порядкѣ, закономъ опредѣленномъ (ст. 72); никто не можетъ быть задержанъ иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ опредѣленныхъ (ст. 73); никто не можетъ

---

[1]) Въ ближайшемъ будущемъ предстоитъ измѣненіе условій исполненія воинской повинности.

быть судимъ и наказанъ иначе, какъ за преступленіе, предусмотрѣнное дѣйствовавшими во время совершенія этихъ дѣяній уголовными законами (ст. 74); жилище каждаго неприкосновенно (ст. 75); каждый подданный имѣетъ право свободно избирать мѣсто жительства и занятіе, пріобрѣтать и отчуждать имущество, безпрепятственно выѣзжать за предѣлы государства (ст. 76); собственность подданныхъ неприкосновенна; отчужденіе недвижимыхъ имуществъ на государственную и общественную пользу допускается не иначе, какъ за справедливое вознагражденіе (ст. 77); русскимъ подданнымъ обезпечивается право устройства мирныхъ безъ оружія собраній въ цѣляхъ допускаемыхъ закономъ (ст. 78); подданнымъ предоставляется право высказывать печатно и устно свои мысли (ст. 79); образовывать непротиворѣчащія закону общества и союзы (ст. 80); русскіе подданные въ указанныхъ закономъ предѣлахъ пользуются свободой вѣры (ст. 81).

Изъ приведенныхъ положеній видно, что новые Основные законы признаютъ за гражданами права: неприкосновенности жилища, личности, собственности, право свободнаго передвиженія и гражданскаго оборота, право собраній, союзовъ, свободу печатнаго и устнаго слова, исповѣданія. Не предусматривается лишь неприкосновенность переписки. Дѣйствующее законодательство объ условіяхъ, въ предѣлахъ которыхъ допускается безпрепятственное осуществленіе этихъ свободъ, не приведено однако пока въ соотвѣтствіе съ упомянутыми правоположеніями основныхъ законовъ. Право союзовъ, собраній и печати и отчасти исповѣданія упорядочивается временнымъ законодательствомъ освободительной эпохи; остальныя же гражданскія свободы въ смыслѣ ихъ ограниченія наталкиваются на построенныя на противуположныхъ началахъ законоположенія дореформенной эпохи, допускавшихъ широкое усмотрѣніе властей безъ достаточной гарантіи ихъ отвѣтственности. Широкое примѣненіе исключительныхъ положеній различной силы становится въ еще большее противорѣчіе съ гражданскими правами, провозглашенными основными законами. Что касается права петицій, то оно въ точномъ смыслѣ этого слова русскимъ гражданамъ не предоставлено; видъ петицій въ Россіи представляютъ нѣкоторымъ образомъ жалобы частныхъ лицъ на

дѣйствія органовъ высшей власти, просьбы таковыхъ лицъ о милостяхъ или помилованіи. Такія петиціи поступаютъ на Высочайшее имя и подаются въ канцелярію Е. И. Величества по принятію прошеній. Право представлять о своихъ нуждахъ правительству принадлежитъ дворянскимъ собраніямъ (объ этомъ выше), также городскимъ думамъ и земскимъ собраніямъ, но лишь черезъ губернатора. Что же касается дворянскихъ собраній, то они могутъ подавать ходатайства непосредственно министру Внутреннихъ дѣлъ, а въ исключительныхъ случаяхъ и самому Государю. О законоположеніяхъ, ограничивающихъ гражданскія свободы см. ниже (въ отдѣлѣ управленія).

ОТДѢЛЪ V.

Власть.

I. МОНАРХЪ.

§ 13. Правовое положеніе монарха.

Ст. 4. Основныхъ законовъ гласитъ: „Императору всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть. Повиноваться власти Его не только за страхъ, но и за совѣсть Самъ Богъ повелѣваетъ". О томъ, какъ нужно понимать слово „самодержавный", было говорено выше (см. § 6). Въ дополненіе же къ вышеприведенному толкованію содержащагося въ ст. 222 Осн. Зак. выраженія „самодержецъ неограниченный" необходимо прибавить слѣдующее: Тексты Основныхъ законовъ даютъ возможность заключать, что правовое положеніе Россійскаго императора двойственно: съ одной стороны власть его въ вопросахъ общаго законодательства и бюджета ограничена участіемъ народныхъ представителей, а съ другой—въ области регулированія семейныхъ отношеній и изданія спеціально военныхъ и военно-морскихъ, не вызывающихъ новыхъ расходовъ, законодательныхъ постановленій монархъ дѣйствуетъ вполнѣ самостоятельно. Признавать послѣдняго рода изданныя монархомъ постановленія (военныя и военно-морскія) только распоряженіями, какъ то дѣлаютъ нѣкоторые изслѣдователи (Паліенко: Основные законы и форма правленія въ Россіи, стр. 60), едва ли возможно. Въ самомъ дѣлѣ, такъ какъ на основаніи ст. 11 Осн. Зак. Императоръ издаетъ указы въ соотвѣтствіи съ законами, то, допуская вышеприведенное толкованіе, придется всю правотворческую дѣятельность Монарха

въ военной и военно-морской области, долженствующую происходить на основаніи ст. 96 и 97 Осн. Зак., признать связанной дѣйствовавшимъ до изданія новыхъ основныхъ законовъ военнымъ и морскимъ законодательствомъ. Въ силу требованія 11 ст., въ подобномъ случаѣ Императоръ не могъ бы создавать новыхъ законодательныхъ нормъ въ измѣненіе, дополненіе и отмѣну, дѣйствовавшаго до 23 Апрѣля 1906 г., спеціальнаго военнаго и военно-морского законодательства. Въ какомъ же порядкѣ тогда обновлялось бы указанное законодательство? Въ общемъ? Но такому предположенію противорѣчитъ содержаніе 96 и 97 ст. Осн. Зак., изъ которыхъ ст. 97 прямо требуетъ соблюденія для этой цѣли особаго порядка. Поэтому ст. 86 Осн. Законовъ, согласно коей, никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія палатъ, въ отношеніи военнаго и военно-морского права долженъ быть толкуемъ ограничительно. (Подробнѣе объ этомъ ниже въ слѣдующемъ §).

Во всякомъ случаѣ, если даже, оставаясь на строго формальной точкѣ зрѣнія въ соотвѣтствіи съ 86 ст. Основныхъ законовъ, не признавать за указанной дѣятельностью Монарха законодательнаго характера въ точномъ смыслѣ слова, то тѣмъ не менѣе юридическая природа этой дѣятельности всетаки остается крайне своеобразной. Эту своеобразность между прочимъ отмѣчаетъ г. Пальме; *Das Organisationsrecht des Kaisers*, говоритъ названный авторъ, *ist, soweit es ausschliesslich das Heer betrifft und die allgemeine Gesetzgebung davon unberührt bleibt, unbeschränkt.* (Die Russische Verfassung, стр. 104).

§ 14. Права Монарха.

а) въ области законодательной.

По общему западноевропейскому образцу, монархъ прежде всего является важнымъ факторомъ въ дѣлѣ функціонированія законодательныхъ учрежденій: онъ созываетъ палаты, устанавливаетъ продолжительность ихъ занятій и сроки ихъ перерыва въ теченіе сессіи, роспускаетъ Государственную Думу и выборный составъ Государственнаго Совѣта.

Монарху принадлежитъ починъ (инициатива) по всѣмъ предметамъ законодательства, а по пересмотру основныхъ

законовъ—исключительно (ст. 8 Осн. Зак.). На обсужденіе законопроекта Императоръ не вліяетъ, но по его повелѣнію могутъ быть вносимы на законодательное разсмотрѣніе въ той же сессіи законопроекты, предначертанные по почину Государственной Думы или Государственнаго Совѣта и отклоненные однимъ изъ этихъ установленій. Монархъ утверждаетъ, санкціонируетъ законопроектъ, обращая его въ законъ. „Никакой новый законъ не можетъ воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора", гласитъ 86 ст. Осн. Зак.

Какъ было указано въ предшествовавшемъ §, спеціальное военное и военно-морское законодательство всецѣло принадлежитъ Монарху и осуществляется имъ при содѣйствіи спеціальныхъ же законосовѣщательныхъ учрежденій. Ст. 96 Осн. Зак. не оставляетъ въ этомъ отношеніи никакихъ сомнѣній. Она ясно гласитъ: „Постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомства, по разсмотрѣніи Военннымъ и Адмиралтействъ—Совѣтомъ по принадлежности, непосредственно представляются Государю Императору, если только сіи постановленія, положенія и наказы относятся собственно къ однимъ упомянутымъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ новаго расхода изъ казны или же вызываемый ими новый расходъ покрывается ожидаемыми сбереженіями къ финансовой смѣтѣ Военнаго или Морского Министерства. Въ томъ же случаѣ, когда новый расходъ не можетъ быть покрытъ указанными сбереженіями, представленіе означенныхъ постановленій, положеній и наказовъ на Высочайшее утвержденіе допускается лишь по испрошеніи въ установленномъ порядкѣ ассигнованія соотвѣтственнаго кредита".

Нужно замѣтить, что при практическомъ примѣненіи ст. 96 возникли недоразумѣнія. Морское Министерство изготовило законопроектъ объ организаціи Морского Генеральнаго Штаба и въ виду необходимости ассигнованія новыхъ кредитовъ на основаніи ст. 96 обратилось въ Государственную Думу. Дума разрѣшила необходимую сумму и не только въ цѣломъ, а подвергла кромѣ того разсмотрѣнію ея распредѣленіе

въ деталяхъ, при чемъ утвердила эти подробности въ видѣ росписанія должностей—„штатовъ". Въ 1908 г. вопросъ разсматривался въ Верхней палатѣ, большинство которой высказалось противъ послѣдняго дѣйствія Думы. Государственный Совѣтъ полагалъ, что спеціальное военное законодательство всецѣло принадлежитъ монарху. „Штаты" же представляютъ собою лишь часть такого законодательства, и потому Дума и Совѣтъ ни разсматривать, ни утверждать штатовъ не можетъ. Народному представительству, по мнѣнію большинства Гос. Совѣта, „штаты" представляются въ качествѣ лишь справочнаго матеріала при разрѣшеніи требуемаго ассигнованія. Правительство еще разъ внесло законопроектъ Генеральнаго Штаба въ Думу, причемъ на этотъ разъ обѣ палаты пришли къ одинаковому заключенію: народное представительство имѣетъ право разсматривать и утверждать военные и морскіе „штаты". Императоръ однако не утвердилъ въ этомъ смыслѣ одобреннаго палатами законопроекта и повелѣлъ Совѣту Министровъ представить свое сужденіе о содержаніи и смыслѣ 96 ст.. 24 августа 1909 г. послѣдовало Высочайшее утвержденіе Положенія названнаго Совѣта, который пришелъ къ тому заключенію, что по смыслу дѣйствующаго закона всѣ законопроекты спеціально военнаго и военно-морского характера, не касающіеся общихъ законовъ, утверждаются по предварительномъ разсмотрѣніи въ Военномъ и Адмиралтействъ-Совѣтахъ, Монархомъ; къ такимъ законопроектамъ относятся и „штаты". По существу „Положеніе" 24 августа не внесло ничего новаго въ спорный вопросъ. Двоякій порядокъ разрѣшенія законодательныхъ дѣлъ не оспаривался палатами. Указывалось только то, что штаты, тѣсно связанные съ новымъ кредитомъ, не представляя собою закона, должны слѣдовать судьбѣ кредита т. е. подлежать разсмотрѣнію палатъ.

96 статью Осн. Зак. дополняетъ 97, согласно которой постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной части издаются внѣ общаго законодательнаго порядка, по правиламъ, содержащимся въ сводахъ военно-морскихъ и военныхъ постановленій т. е. разсматриваются предварительно Главнымъ Военнымъ и Военно-Морскимъ судомъ и утверждаются затѣмъ Императоромъ безъ участія палатъ.

б) Права въ области управленія.

Въ области управленія Монарху принадлежатъ самыя широкія права. На основаніи ст. 10 Осн. Зак. „Власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Россійскаго Государства". Къ этому названная статья добавляетъ, что въ верховномъ управленіи власть Императора „дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣніямъ".

Однако какъ бы ни была широка по объему власть Россійскаго Монарха въ сферѣ управленія, тѣмъ не менѣе она должна носить строго подзаконный характеръ. Это условіе вытекаетъ изъ ст. 84 Осн. Зак., которая гласитъ, „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ". Въ связи со ст. 84 ст. 11 Осн. Зак. представляетъ Императору право издавать въ порядкѣ верховнаго управленія указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей управленія и давать повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ подъ условіемъ соотвѣтствія этихъ указовъ и повелѣній съ законами.

Въ исключительныхъ случаяхъ однако Монархъ имѣетъ право издавать чрезвычайныя распоряженія съ силою закона. Ст. 87 Осн. Зак. ближайшимъ образомъ опредѣляетъ условіе примѣненія этихъ чрезвычайныхъ полномочій верховной власти. Названная статья гласитъ: „Во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ однако вносить измѣненій ни въ Основные Государственные законы, ни въ учрежденіе Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или управляющимъ отдѣльной частью не будетъ

внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ".

Правительство широко пользуется 87 ст., при чемъ и условія ея примѣненія понимаетъ весьма широко. Въ литературѣ вопросъ объ объемѣ права правительства въ данномъ случаѣ не находитъ единообразнаго рѣшенія. Такъ напримѣръ, въ частности нѣкоторые авторы, напримѣръ Пальме, склоняются къ тому заключенію, что пользованіе 87 ст. можетъ происходить лишь тогда, если Государственная Дума не находится въ сборѣ. (Russische Verfassung, стр. 158). Наоборотъ, русскій ученый Нольде полагаетъ, что примѣненіе 87 ст. возможно и до окончанія Думской сессіи. (Очерки русскаго конституціоннаго права ч. I, стр. 46). Также смотритъ на дѣло французскій изслѣдователь Pierre Schasles („Le Parlement russe", стр. 172). Названный авторъ говоритъ: „Si le gouwernement veut avoir les mains libres pour légiferer à sa guise, il lui suffit de clore la session parlemantaire". На эту точку зрѣнія стало правительство, спеціально прервавъ занятія обѣихъ палатъ для приведенія въ порядкѣ 87 ст. Высочайшаго указа 14 марта 1911 г. о введеніи земства въ западныхъ губерніяхъ.

Непосредственное осуществленіе власти верховнаго управленія Монархъ выражаетъ въ руководительствѣ всѣми внѣшними сношеніями Россійскаго Государства съ иностранными державами; имъ направляется внѣшняя политика имперіи во всѣхъ отношеніяхъ (ст. 12 Осн. Зак.); Императоръ объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а также договоры (въ томъ числѣ торговые) съ иностранными государствами (ст. 13 Осн. Зак.); открываетъ кредиты на потребности военнаго времени и особыя приготовленія, предшествующія войнѣ. Монархъ есть державный вождь арміи и флота. Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота, издаетъ указы и повелѣнія относительно дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія, прохожденія службы военными чинами и всего относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны русскаго государства. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ монархъ разрѣшаетъ государственныя займы.

Императоръ устанавливаетъ также ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ мѣстностяхъ, составляющихъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота (ст. 14). Императору принадлежитъ право объявлять мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи (ст. 15), чеканить монету (ст. 16) и опредѣлять ея внѣшній видъ, жаловать титулы, ордена, всякіе иные знаки отличія, сословныя права, опредѣлять условія пожалованія вышеуказанныхъ титуловъ и знаковъ отличій (ст. 19). Монархъ устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія, вызываемыя требованіями государственной службы, (ст. 18) назначаетъ и увольняетъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ и лицъ имъ равныхъ, а также прочихъ должностныхъ лицъ въ тѣхъ случаяхъ, если для нихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и увольненія (ст. 17). Императоръ издаетъ указы и повелѣнія въ отношеніи лично ему принадлежащихъ и особыхъ имуществъ „государевыхъ", принадлежащихъ царствующему Императору, а также, такъ называемыхъ, удѣльныхъ. Монархомъ опредѣляется устройство и порядокъ управленія состоящихъ въ вѣдѣніи Министра Двора учрежденій и установленій. (Ст. 20 и 21).

c) Права въ области судебной.

Отъ имени Монарха осуществляется судами судебная власть, рѣшенія которой приводятся въ исполненіе именемъ Императора. Нѣкоторые приговоры уголовныхъ судовъ, осуждающіе дворянъ, чиновниковъ, священнослужителей и лицъ, имѣющихъ ордена, представляются на утвержденіе монарха. Императоръ предаетъ суду предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ и лицъ имъ равныхъ, намѣстниковъ, генералъ-губернаторовъ, членовъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, (ст. 95 Учр. Гос. Сов.). Монархъ даетъ соизволеніе на перенесеніе дѣла, рѣшеннаго въ некассаціонныхъ Департаментахъ Сената въ Особое присутствіе Государственнаго Совѣта. Наконецъ, Императору принадлежитъ право помилованія. 23 ст. Осн. Зак. говоритъ по этому поводу: „Государю Императору принадлежитъ помилованіе сужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совер-

шившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія“.

d) Права въ области религіозной.

Руководящая 64 статья Основныхъ законовъ, касающаяся этой области, гласитъ слѣдующее: „Императоръ, яко христіанскій государь, есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры и блюститель правовѣрія и всякаго въ Церкви святой благочинія“. Господствующей вѣрой въ Россіи признается восточное православіе. 64 ст. Осн. Зак. внесена въ дѣйствующее законодательство изъ старыхъ основныхъ законовъ; въ старыхъ Основныхъ законахъ она была толкуема изслѣдователями русскаго дореформеннаго государственнаго права въ томъ смыслѣ, что означенное право верховной власти касается лишь предметовъ церковнаго управленія, а не самаго содержанія вѣроисповѣданія, т. е. догматической и обрядовой его стороны [1]). Такое толкованіе въ общемъ можетъ быть принято въ отношеніи 64 статьи и въ настоящее время. Совокупность догматовъ православнаго исповѣданія зиждется на основаніяхъ, установленныхъ Божественнымъ Основателемъ христіанства и развитыхъ вселенскими соборами. Поэтому они и не могутъ быть измѣняемы никакой иной властью. Однако, что касается обрядности, то ея неприкосновенность не можетъ быть понимаема столь широко. Обряды, основанные на обычаяхъ и вообще не имѣющіе источникомъ божественнаго ученія или постановленій вселенскихъ соборовъ, на основаніи 64 ст. могутъ подлежать отмѣнѣ или измѣненію по волѣ монарха. Органъ, при посредствѣ котораго Монархъ дѣйствуетъ въ области православнаго церковнаго управленія, есть учрежденный Петромъ I по протестантскому образцу Святѣйшій Правительствующій Синодъ. Помимо охраны правовѣрія и чистоты церкви Императоръ назначаетъ на высшія церковныя должности и обладаетъ правомъ надзора за дѣятельностью высшихъ церковныхъ установленій.

---

[1]) Градовскій. Начала русскаго государственнаго права т. 1, стр. 151.

§ 15. Преимущества Монарха.

„Особа Государя Императора священна и неприкосновенна“, гласитъ 5 ст. О. З. Отсюда вытекаетъ, наряду съ неприкосновенностью особы Монарха, его полная безотвѣтственность. Идея неприкосновенности Императора, кромѣ ст. 5 Осн. Зак. содержится еще въ уголовномъ законѣ, карающемъ смертной казнью всякое посягательство на личность Монарха, Монархини или Наслѣдника престола. То же наказаніе полагается за посягательство на низверженіе царствующаго Императора съ престола или на лишеніе его власти верховной. Въ случаяхъ подобнаго посягательства наказуется, какъ выполненное дѣяніе, преступное покушеніе и приготовленіе.

Содержаніе Монарха относится на государственный счетъ. Русское законодательство не знаетъ „цивильнаго листа“, но нѣкоторыя нормы, касающіяся содержанія Монарха въ спеціальныхъ смѣтныхъ и Основныхъ законахъ существуютъ. Кредиты на расходы Императорскаго Двора вносятся въ проектъ росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ, равно какъ кредиты на содержаніе секретаріата Монарха и на непредусмотрѣнныя смѣтами экстренныя надобности (115 ст. О. З. и ст. 5 и 6 „Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи“). Обсужденію палатъ эти кредиты подлежатъ лишь въ тѣхъ суммахъ, которыя превышаютъ соотвѣтственныя ассигнованія по государственной росписи на 1906 г. Часть кредитовъ на содержаніе Монарха проводится по смѣтѣ военнаго министерства (расходы Императорской главной квартиры).

Титулъ Россійскаго Монарха имѣетъ три вида: полный, сокращенный и краткій. Полный титулъ распадается на 4 части. Въ первой указывается на самостоятельный, религіозный источникъ власти Императора — „Божіею поспѣшествовавшей милостью“; во второй части обозначается собственное имя царствующаго Императора: „Мы, Николай II“; въ третьей опредѣляется рангъ и особыя свойства власти: „Императоръ и Самодержецъ“; въ четвертой части, самой обширной, перечисляются отдѣльныя области, постепенно входившія въ составъ имперіи. Въ сокращенномъ титулѣ сокращена 4-ая часть полнаго, а краткій пишется слѣдующимъ

образомъ: „Божіей милостью Мы....., Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Царь Польскій, Великій Князь Финляндскій и прочая, и прочая, и проч.“. (59 и 60 ст. Осн. Зак.).

Гербъ Императора одинаковъ съ гербомъ государственнымъ: черный двуглавый орелъ съ изображеніемъ Георгія Побѣдоносца на груди орла и гербами отдѣльныхъ мѣстностей Имперіи на крыльяхъ. При короновании Императоръ возлагаетъ на себя корону, облекается въ порфиру и принимаетъ скипетръ. (О. З. 61 и 50 ст., прим. 2).

§ 16. Порядокъ престолонаслѣдія.

а) Кругъ лицъ, призываемыхъ къ наслѣдованію престола.

Какъ кругъ лицъ, призываемыхъ къ наслѣдованію престола, такъ и вообще порядокъ русскаго престолонаслѣдія, покоются на законѣ 5 апрѣля 1797 года императора Павла I, послужившемъ источникомъ соотвѣтственныхъ статей дѣйствующихъ Осн. Зак.

На основаніи послѣднихъ (ст. 25) къ наслѣдованію призываются лишь члены „царствующаго Императорскаго Дома“. Принадлежность же къ Императорскому Дому обусловливается „происхожденіемъ отъ Императорской крови въ законномъ дозволенномъ царствующимъ Императоромъ бракѣ съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства“. (Ст. 126) [1]. Требованіе кровнаго происхожденія отъ Императора (русскаго) указываетъ на то, что престолонаслѣдіе по свойству, браку или усыновленію не допускается. Для законности, въ смыслѣ правоспособности въ отношеніи правъ престолонаслѣдія, брака мужского лица Императорскаго Дома съ особой иной вѣры требуется принятія ею православія. (Ст. 185). О каждомъ, происшедшемъ въ Императорскомъ

[1] Принадлежащимъ къ царствующему или владѣтельному дому. Съ изданіемъ новыхъ основныхъ законовъ вступленіе членовъ Императорской фамиліи въ бракъ съ лицами неравнородными не разрѣшается. (188 ст. Примѣч.). Принципъ этотъ однако не выдержанъ на практикѣ. Въ 1911 г. вопреки примѣч. къ 188 ст. О. З. состоялось разрѣшенное Монархомъ бракосочетаніе Великой Княжны Татьяны Константиновны съ княземъ Багратіаномъ Мухранскимъ, при чемъ однако Великая Княжна отреклась отъ правъ престолонаслѣдія.

Домѣ рожденіи, Императоръ немедленно извѣщается въ письменной формѣ, съ обозначеніемъ дня рожденія и имени новорожденнаго или новорожденной. Императоръ, получивъ такое извѣщеніе, повелѣваетъ занести имя младенца въ родословную книгу Императорскаго Дома и извѣстить фамилію, что новорожденный или новорожденная дѣйствительно причислены къ Императорскому поколѣнію. Таковое внесеніе на будущее время устраняетъ всякіе споры и сомнѣнія относительно кровнаго Императорскаго происхожденія для подлежащаго лица (142 ст. Осн. Зак.). О совершившемся рожденіи въ Императорскомъ Домѣ объявляется во всеобщее свѣдѣніе черезъ Сенатъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ манифестомъ.

б) Система престолонаслѣдія.

Русское престолонаслѣдіе воспроизводитъ соотвѣтствующую, такъ называемую, австрійскую систему. Къ наслѣдованію призываются оба пола, съ предпочтеніемъ однако мужескаго. Поэтому женское поколѣніе допускается къ наслѣдованію лишь за полнымъ пресѣченіемъ мужскихъ поколѣній. При наслѣдованіи соблюдаются два начала: въ мужскихъ поколѣніяхъ первородство, въ женскихъ—заступленіе. Наслѣдуетъ престолъ прежде всего старшій сынъ царствующаго Императора, а за нимъ все его мужское поколѣніе; въ случаѣ пресѣченія этого поколѣнія престолъ переходитъ въ родъ второго сына названнаго Императора и въ его мужское поколѣніе, затѣмъ на тѣхъ же условіяхъ въ родъ третьяго сына и т. д. Если угаснутъ всѣ представители послѣдняго мужского поколѣнія сыновей Императора, отъ котораго ведется счетъ, призывается, по праву заступленія, женское поколѣніе послѣдняго царствовавшаго, какъ ближайшее къ престолу. За пресѣченіемъ этого поколѣнія наслѣдованіе подымается въ восходящей линіи, переходя въ женское поколѣніе старшаго сына Императора-родоначальника, отъ котораго ведется счетъ, затѣмъ въ женское поколѣніе второго, третьяго сына и т. д. За пресѣченіемъ этихъ поколѣній наслѣдованіе переходитъ въ мужское поколѣніе старшей дочери Императора-родоначальника, а съ пресѣченіемъ его—въ женское; въ случаѣ пресѣченія мужского и женскаго поко-

лѣній старшей дочери Императора-родоначальника престолъ переходитъ на тѣхъ-же основаніяхъ въ родъ второй его дочери и т. д. Императоръ Россійскій долженъ исповѣдывать православную вѣру. Поэтому, если право престолонаслѣдія дойдетъ до лица инославнаго, послѣднее, чтобы занять престолъ, обязано принять православіе; въ противномъ случаѣ наслѣдованіе переходитъ къ лицу ближайшему по порядку, Наслѣдованіе русскаго престола совмѣстимо съ иностраннымъ, если занятіе послѣдняго не связано съ инымъ, кромѣ православія, исповѣданіемъ. (Осн. Зак. ст. 35).

Отъ правъ на престолъ можно отречься, если такимъ отреченіемъ не создается никакихъ затрудненій порядку дальнѣйшаго наслѣдованія. Отреченіе, обращенное въ законъ и обнародованное, признается невозвратнымъ (ст. 37 и 38).

в) Вступленіе на престолъ.

Вступленіе на престолъ на общихъ основаніяхъ совершается тотчасъ же послѣ кончины царствовавшаго Императора (Осн. Зак. ст. 53). Въ издаваемомъ по этому поводу Манифестѣ поименовывается и законный наслѣдникъ престола, если онъ существуетъ [1]) (Осн. Зак. ст. 54), т. е., повидимому, и въ томъ случаѣ, если его нѣтъ на лицо, но ожидается его рожденіе; населеніе однако приводится къ присягѣ на вѣрность не только Императору, но и наслѣднику, хотя-бы онъ и не былъ обозначенъ въ Манифестѣ. По вступленіи на престолъ въ срокъ, назначенный Императоромъ, совершается коронованіе и миропомазаніе. По усмотрѣнію Монарха обрядъ этотъ производится и надъ его супругой. На основаніи ст. 39. Осн. Зак., „императоръ или императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный [2]) и миропомазаніи обязуются свято соблюдать законы о наслѣдованіи престола". Правило это при существованіи ст. 7 Осн. Зак., юридическаго значенія не имѣетъ, такъ какъ измѣненіе Основныхъ Законовъ, къ которымъ принадлежатъ зако-

[1]) Слово „существуетъ" здѣсь подлежитъ толкованію, т. к. если вообще лица, имѣющаго права на престолъ не существуетъ, то не можетъ быть рѣчи о присягѣ наслѣднику.

[2]) Очевидно нужно понимать коронованіе, связанное съ миропомазаніемъ.

ны о престолонаслѣдіи, могутъ быть измѣняемы, хотя и по инціативѣ Императора, не иначе, какъ при участіи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.

Къ присягѣ на вѣрность приводится все мужское населеніе, достигшее двѣнадцатилѣтняго возраста, за исключеніемъ лишенныхъ правъ (56 ст. О. З.).

§ 17. Регентство и опека [1]).

Основные законы знаютъ только одну причину учрежденія регентства (правительства) и опеки, — вступленіе на престолъ несовершеннолѣтняго Императора. Опека назначается для попеченія надъ личностью несовершеннолѣтняго Монарха, а правительство—для завѣдыванія государственными дѣлами. Совершеннолѣтіе же Монарха и наслѣдника престола наступаетъ въ 16 лѣтъ.

Учрежденіе регентства и опеки возникаетъ или на основаніи завѣщанія царствовавшаго Императора или въ силу закона, если соотвѣтственнаго завѣщанія не имѣется. Завѣщатель можетъ по своему усмотрѣнію отдѣлить опеку отъ правительства, назначивъ для несенія этихъ обязанностей двухъ различныхъ лицъ. При отсутствіи завѣщанія опека и правительство соединяются въ одномъ лицѣ, при чемъ оба рода обязанностей прежде всего возлагаются на родныхъ отца или мать Императора. За отсутствіемъ послѣднихъ права на опеку и правительство принадлежатъ ближайшему къ наслѣдованію престола, независимо отъ пола, совершеннолѣтнему родственнику Императора, если таковое лицо не подвержено безумію (хотя-бы временному). Равнымъ образомъ это лицо теряетъ указанное право, если, будучи вдовымъ во время правительства и опеки, вступитъ во второй бракъ. При правителѣ полагается особый совѣтъ изъ шести особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору правителя, который можетъ назначить въ совѣтъ также и совершеннолѣтнихъ членовъ императорской фамиліи, но не въ числѣ вышеуказанныхъ шести особъ. Въ совѣтъ поступаютъ всѣ безъ изъятія дѣла, подлежащія разрѣшенію самого Императора. Совѣту принадлежитъ лишь совѣщательный голосъ. Назначеніе со-

[1]) Основ. Зак. ст. 40 52.

вѣта по выбору регента происходитъ только въ случаѣ неимѣнія соотвѣтственныхъ распоряженій со стороны Императора, оставившаго завѣщаніе о порядкѣ установленія регентства и опеки.

§ 18. Императорская фамилія.

„Всѣ лица, происшедшія отъ императорской крови въ законномъ, дозволенномъ царствующимъ Императоромъ бракѣ съ лицомъ соотвѣтственнаго происхожденія, признаются членами императорскаго дома", гласитъ ст. 126 Осн. Зак. Однако кругъ лицъ, очерчиваемый этой статьей, неполонъ. Въ него слѣдуетъ включить, кромѣ указанныхъ лицъ, кровно связанныхъ съ Императоромъ, особъ, состоявшихъ и состоящихъ въ бракѣ съ царствующимъ или царствовавшимъ лицомъ, супругу царствовавшаго Императора и царствующей императрицы, вдовствующую императрицу. Сюда же причисляются лица, вообще состоящія въ законномъ бракѣ съ членами Императорской фамиліи. Указываемое 126 ст. дозволеніе Императора и равнородность суть необходимыя условія законности таковаго брака. „Дѣти, рожденныя отъ брака, на который не было соизволенія царствующаго Императора, говоритъ ст. 134 Осн. Зак., не пользуются никакими преимуществами, членамъ императорскаго дома принадлежащими". Подобное же положеніе содержитъ 188 ст. Осн. Зак., въ примѣчаніи запрещающемъ браки неравнородные, т. е. съ лицами, не принадлежащими ни къ какому царствующему или владѣтельному дому.

Что же касается преимуществъ членовъ Императорскаго дома, то они раздѣляются на преимущества государственнаго и частно-правового характера.

а) Преимущества государственныя [1]).

Преимущества государственныя заключаются въ правахъ на титулы, гербы, ордена, флаги, воинскія почести, содержаніе и усиленную уголовную охрану личной неприкосновенности.

---

[1]) Основ. Зак. ст. 144—182.

Титулы членовъ Императорскаго дома различаются за исключеніемъ титула императрицы, въ зависимости, отъ родственной близости къ Императору и правъ на наслѣдованіе престола. Супруга Императора титулуется императорскимъ величествомъ. Наслѣдникъ престола, и только онъ одинъ, титулуется наслѣдникомъ цесаревичемъ, великимъ княземъ, императорскимъ высочествомъ; супруга его—цесаревной, великой княгиней, императорскимъ высочествомъ. Дѣти, братья, сестры, въ мужскихъ поколѣніяхъ внуки Императоровъ именуются великими князьями и императорскими высочествами, равно какъ и супруги лицъ, носящихъ эти титулы [2]). Правнуки Императоровъ мужского поколѣнія и въ родѣ каждаго правнука старшіе по праву первородства потомки титулуются князьями и княжнами императорской крови и высочествами; младшія дѣти правнуковъ и ихъ потомки въ мужскихъ линіяхъ пользуются титуломъ свѣтлости, князей и княженъ императорской крови.

Различіямъ въ титулахъ соотвѣтствуетъ различіе въ отношеніи другихъ преимуществъ: гербовъ, орденовъ и содержанія. Только великіе князья и княжны обладаютъ, хотя нѣсколько и уменьшеннымъ, но тѣмъ не менѣе государственнымъ гербомъ. Точно также, только великіе князья при самомъ крещеніи получаютъ высшія степени орденовъ (за исключеніемъ орденовъ св. Георгія и святого Владимира), и только великія княжны при крещеніи становятся кавалерственными дамами ордена святой Екатерины. Князья и княжны съ титуломъ высочества получаютъ названные ордена лишь по достиженіи совершеннолѣтія, а прочіе члены императорской фамиліи въ общемъ порядкѣ.

Содержаніе членамъ Императорской фамиліи выплачивается частью изъ государственнаго казначейства, частью изъ, такъ называемыхъ, „удѣльныхъ имуществъ", созданныхъ Императоромъ Павломъ I изъ государственныхъ имуществъ и доходовъ. Ежегодное содержаніе изъ государственныхъ или удѣльныхъ суммъ, кромѣ императрицы, наслѣдника и его супруги, получаютъ дѣти Императора, его внуки и пра-

---

[2]) Чужеземные принцы, вступившіе въ бракъ съ особами императорскаго дома, никакихъ новыхъ правъ не пріобрѣтаютъ.

внуки. Праправнуки Императора обезпечиваются лишь особыми заповѣдными имѣніями, принадлежащими не лично названному лицу, а всему его роду. Самый высшій размѣръ содержанія имѣетъ императрица—200.000 рублей и содержаніе двора; она сохраняетъ его и во вдовствѣ, если не покидаетъ Россіи; въ противномъ случаѣ означенная цифра уменьшается на половину. Наслѣдникъ получаетъ 100.000 рублей и содержаніе двора; его супруга—50.000 руб., во вдовствѣ—100.000 и содержаніе двора. При выѣздѣ изъ Россіи—50.000 руб.

Усиленной уголовной охраной члены Императорской фамиліи пользуются въ равной мѣрѣ, независимо отъ ихъ титуловъ, но въ меньшей степени, нежели самъ Монархъ. Виновный въ посягательствѣ на жизнь члена Императорской фамиліи наказывается смертью, но остальные виды посягательствъ облагаются менѣе строгими наказаніями.

б) Преимущества гражданско-правового характера [1]).

Преимущества эти заключаются въ отступленіи отъ требованій общихъ гражданскихъ законовъ. Такъ, между прочимъ, какъ было указано выше, вступленіе въ бракъ члена Императорской фамиліи происходитъ не иначе, какъ съ разрѣшенія Императора. Передъ заключеніемъ брака составляются особые договоры, которые касаются: 1) обезпеченія приданаго, 2) возвращенія его въ случаѣ бездѣтной кончины главному управленію удѣловъ; 3) назначенія вдовьей части съ правомъ возвращенія въ отечество; 4) опредѣленія вѣроисповѣданія дѣтей; 5) требованія отъ иностранцевъ, поселившихся въ Россіи, исполненія всѣхъ могущихъ ихъ касаться русскихъ законовъ. Бракъ членовъ Императорскаго дома расторгается на основаніи церковныхъ (каноническихъ) узаконеній, по положенію Св. Синода, утвержденному Императоромъ.

Совершеннолѣтіе великихъ князей (за исключеніемъ наслѣдника) и великихъ княженъ, а также князей и княженъ съ титуломъ высочества наступаетъ въ 20 лѣтъ. Достигшій совершеннолѣтія получаетъ право самъ управлять иму-

[1]) Основ. Зак. ст. 189—191 и 198—205.

ществомъ, но до 25-ти лѣтъ при каждомъ лицѣ, носящемъ титулъ императорскаго высочества или высочества, состоитъ особый попечитель, избираемый Императоромъ. Попечитель, будучи совѣтникомъ состоящаго подъ его попечительствомъ лица, даетъ ему совѣты по всѣмъ имущественнымъ дѣламъ и утверждаетъ его волю, безъ чего она является недѣйствительной. Надъ гражданскою личностью несовершеннолѣтняго опека учреждается согласно завѣщанію лица, оставляющаго послѣ себя малолѣтнихъ; въ случаѣ отсутствія завѣщанія, или отсутствія утвержденія его Императоромъ, — по распоряженію верховной власти. Опекѣ подвергается равнымъ образомъ имущество отлучившагося за границу члена Императорской фамиліи, если онъ не вернется въ срокъ, указанный Императоромъ, или не испроситъ отсрочки, или отлучится безъ дозволенія. Завѣщанія членовъ Императорскаго дома по общему правилу должны быть утверждены Монархомъ.

в) Особыя отношенія къ Императору.

Несмотря на всѣ преимущества и исключительное положеніе, члены Императорскаго дома являются подданными Монарха. При достиженіи совершеннолѣтія, лица, принадлежащія по крови къ Императорскому дому, приносятъ торжественную присягу на вѣрность царствующему Императору (Осн. Зак. ст. 206—208). Лица мужского пола присягаютъ также на вѣрность службѣ [1]). Въ виду своего исключительнаго положенія среди остальныхъ подданныхъ, члены Императорской фамиліи также находятся въ исключительныхъ отношеніяхъ къ Монарху, которому они обязаны почтеніемъ, повиновеніемъ и послушаніемъ, какъ главѣ дома. Въ отношеніи членовъ Императорской фамиліи Императоръ сохраняетъ, по дѣйствующему праву, неограниченную власть и можетъ не повинующихся наказывать по своему усмотрѣнію, внѣ дѣйствія общихъ законовъ: „Царствующій Императоръ, яко неограниченный самодержецъ, гласитъ Осн. Зак. ст. 222, —во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать

[1]) Со времени извѣстной рѣчи депутата Гучкова въ III-ей Думѣ, (28 мая 1908) члены Императорской фамиліи не назначаются на должности, сопряженныя съ правами активнаго управленія.

неповинующихся отъ означенныхъ въ семъ законѣ (Учрежденіи Императорской фамиліи) правъ и поступать съ нимъ яко преслушнымъ волѣ монаршей". До проявленія такой карательной власти Императоръ является попечителемъ и покровителемъ членовъ Императорской фамиліи (ст. 219).

II. НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО.

§ 19. Избирательное право.

А. Выборы въ Государственную Думу.

а) Система выборовъ и активное избирательное право.

Молодое русское избирательное право, послѣ своего возникновенія по закону 6 августа 1905 года, претерпѣло рядъ существенныхъ измѣненій и дополненій. Дѣйствующимъ закономъ представляется въ настоящее время „Положеніе о выборахъ въ Государственную Думу 3-го іюня 1907 года, вошедшее во вторую часть перваго тома свода законовъ, изданія того-же года" [1]).

По „Положенію 3-го іюня" все количество народныхъ представителей въ Государственной Думѣ опредѣлено въ 442 человѣка, въ томъ числѣ по Европейской Россіи—403, по Царству Польскому –14, Кавказскому краю — 10, Азіатской Россіи—15. По сравненію съ предшествовавшимъ избирательнымъ закономъ „Положеніе 3-го іюня" окрашено болѣе свойствомъ національности въ томъ смыслѣ, что преобладающимъ, представленнымъ въ подавляющемъ количествѣ, въ составѣ Думы является, такъ называемое, коренное населеніе имперіи. Эта черта была выражена въ сопровождавшемъ Положеніе 3-го іюня манифестѣ въ слѣдующихъ словахъ: „Созданная для укрѣпленія государства Россійскаго Государственная Дума должна быть русскою по духу". Вообще же русское избирательное право въ отношеніи Государственной Думы базировалось и базируется главнымъ образомъ на экономическомъ цензѣ, весьма различномъ для различныхъ частей населенія. Кромѣ этого свойства, законъ стремится по мѣрѣ возмож-

[1]) Руководствуясь имъ, приходится имѣть въ виду также соотвѣтственныя разъясненія Сената и Министерства Вн. Дѣлъ, собранныя въ изданномъ названнымъ Министерствомъ „Положеніи о выборахъ".

ности сохранить въ Думскомъ избирательномъ правѣ оттѣнокъ сословности, выражающійся въ установленіи особыхъ условій выборовъ, для населенія городского и крестьянскаго. По главному правилу основнымъ избирательнымъ округомъ является губернія или область (ст. 1), хотя отъ этого правила имѣется рядъ отступленій. Такъ, губерніи Бакинская, Елизаветпольская и Эриванская составляютъ одинъ избирательный округъ, точно также, какъ области Карская и Батумская съ округомъ Сухумскимъ (ст. 150) и др. Образуютъ самостоятельные избирательные округа съ одной стороны православное населеніе Люблинской, Сѣдлецкой (ст. 4), Виленской и Ковенской губерній (ст. 3), а съ другой, русское населеніе Закавказья (ст. 151). Въ самостоятельные округа выдѣлены города: Петербургъ, Москва, Кіевъ, Варшава, Лодзь, Одесса и Рига (ст. 1 п. 2). Число депутатовъ, подлежащихъ избранію, по каждому избирательному округу опредѣляется особымъ росписаніемъ (Прил. къ ст. 5 Положенія о выборахъ).

Выборное русское право вообще отличается крайней сложностью. Въ губернскихъ и областныхъ округахъ выборы многостепенны; въ особо выдѣленныхъ городахъ (см. ниже стр. 86) одностепенны. Въ губернскихъ и къ нимъ приравненныхъ округахъ депутаты въ Думу избираются „губернскими избирательными собраніями", состоящими изъ „выборщиковъ", избранныхъ на особыхъ „избирательныхъ съѣздахъ" (ст. 27—44). Эти послѣдніе, въ свою очередь, составляются: 1) изъ избирателей по непосредственному праву и 2) „уполномоченныхъ", избранныхъ на различныхъ „предварительныхъ съѣздахъ". Избирательные съѣзды пріурочиваются къ уѣздамъ и имъ соотвѣтствующимъ дѣленіямъ и состоятъ изъ съѣздовъ: 1) уѣздныхъ землевладѣльцевъ, 2) городскихъ избирателей (два особыхъ съѣзда), 3) уполномоченныхъ отъ волостей, 4) уполномоченныхъ отъ казачьихъ станицъ, гдѣ онѣ имѣются. Особо стоитъ губернскій съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ. Число выборщиковъ отъ избирательныхъ съѣздовъ опредѣляется по губерніямъ и уѣздамъ особымъ росписаніемъ (Приложеніе къ ст. 8 Полож. о Выборахъ).

Рабочіе выбираютъ изъ своей среды уполномоченныхъ по слѣдующему разсчету: въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ пятидесяти до тысячи—

одного уполномоченнаго, а въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше тысячи—по одному уполномоченному на каждую полную тысячу рабочихъ (ст. 44).

Для непосредственнаго участія въ уѣздныхъ землевладѣльческихъ съѣздахъ требуется: 1) обладаніе въ уѣздѣ въ теченіе года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, обложеннаго сборомъ на земскія повинности въ размѣрѣ, опредѣленномъ для каждаго уѣзда росписаніемъ; 2) владѣніе въ уѣздѣ на поссессіонномъ правѣ горно-заводскими дачами въ предусмотрѣнномъ росписаніемъ размѣрѣ; 3) обладаніе въ уѣздѣ на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія иной, кромѣ земли, недвижимостью, не составляющей торгово-промышленнаго заведенія и стоющей не ниже 15.000 рублей. Не непосредственно, а черезъ уполномоченныхъ участіе въ землевладѣльческихъ съѣздахъ предоставлено 1) владѣющимъ въ уѣздѣ землей или иной недвижимостью, кромѣ горнозаводскихъ поссессіонныхъ дачъ, въ размѣрѣ ниже требуемаго для полнаго ценза; 2) настоятелямъ церквей и молитвенныхъ домовъ, владѣющихъ въ уѣздѣ землею (Положеніе о Выборахъ ст. 28). Принадлежность къ составу сельскихъ или волостныхъ обществъ уѣзда лишаетъ права участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, хотя-бы лицо, принадлежащее къ такому обществу, обладало полнымъ земельнымъ цензомъ.

Участіе въ городскихъ избирательныхъ съѣздахъ обусловливается слѣдующими требованіями:

Въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ: 1) лица, владѣющія не менѣе года, въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія земскаго или городского сбора: въ городахъ губернскихъ, областныхъ или входящихъ въ составъ градоначальствъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ 20.000 душъ, — не менѣе тысячи рублей, а въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—не менѣе 300 рублей, и 2) лица, не менѣе года владѣющія въ предѣлахъ уѣзда требующимъ выборки промысловаго свидѣтельства торгово-промышленнымъ предпріятіемъ высшихъ разрядовъ (ст. 32).

На второмъ съѣздѣ городскихъ обывателей участвуютъ:

1) владѣльцы недвижимостей и торгово-промышленныхъ предпріятій, отступающихъ въ размѣрѣ ценза отъ прочихъ условій участія тѣхъ же лицъ въ первомъ съѣздѣ (меньшій размѣръ); 2) лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года государственный квартирный налогъ; 3) лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года основной промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія; 4) лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда на свое имя отдѣльную квартиру, и 5) лица, (за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ) не менѣе года проживающія въ предѣлахъ уѣзда и не менѣе года получающія опредѣленное содержаніе или пенсію по службѣ государственной или по службѣ въ земскихъ, городскихъ либо сословныхъ учрежденіяхъ или на желѣзныхъ дорогахъ. (Ст. 33).

Въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей участвуютъ выборные отъ волостныхъ сходовъ уѣзда, по два отъ каждаго схода. Выборные эти избираются волостными сходами изъ числа крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости или приписанныхъ къ ней, которые, владѣя въ предѣлахъ волости надѣльной или пріобрѣтенной въ собственность землей и проживая въ ней не менѣе года, лично ведутъ хозяйство.

Въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ казачьихъ станицъ участвуютъ выборные отъ станичныхъ сборовъ уѣзда въ числѣ двухъ отъ каждой станицы. Выборные эти избираются станичными сборами изъ числа членовъ станичныхъ обществъ войскового сословія домохозяевъ, владѣющихъ казачьей или пріобрѣтенной въ собственность землей и лично ведущихъ на ней хозяйство. (Ст. 37). Избирательные съѣзды землевладѣльцевъ, горожанъ и крестьянъ могутъ быть раздѣляемы по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ по мѣстностямъ, роду владѣемыхъ цензовъ и національностямъ. (Ст. 29 и 38).

Въ губернскомъ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ рабочихъ участвуютъ уполномоченные отъ рабочихъ тѣхъ предпріятій разныхъ видовъ промышленности, въ которыхъ общее число рабочихъ мужского пола не менѣе 50, независимо отъ того, кому таковое предпріятіе принадлежитъ.

Что касается выборовъ въ тѣхъ городахъ, которые представляютъ собою особые избирательные округа, (см. ниже стр. 86), то особенностью ихъ является одностепенность. Какъ и во всѣхъ остальныхъ городахъ, избиратели раздѣляются на два разряда, (на двѣ куріи), которые однако не посылаютъ никуда выборщиковъ, а выбираютъ каждый опредѣленное число депутатовъ непосредственно. Въ основу раздѣленія избирателей на куріи здѣсь положены тѣ-же начала, какъ и въ уѣздныхъ городскихъ избирательныхъ съѣздахъ, съ тѣмъ отличіемъ, что размѣръ имущественнаго ценза установленъ болѣе высокій (ст. 42).

Неправоспособными въ области избирательнаго права, лишенными его, несмотря на наличность цензовыхъ данныхъ, являются: 1) женщины [1]); 2) лица, моложе 25-ти лѣтъ; 3) обучающіеся въ учебныхъ заведеніяхъ; 4) бродячіе инородцы; 5) иностранные подданные; 6) подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго черезъ обманъ имущества и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя-бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или Особаго Высочайшаго повелѣнія; 7) отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, хотя бы они и были освобождены отъ наказанія за давностью, силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или Особаго Высочайшаго повелѣнія; 8) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ п. 6 или влекущихъ за собой отрѣшеніе отъ должности; 9) подвергшіеся несостоятельности, впредь до опредѣленія свойства ея; 10) состоящіе подъ опекой; 11) несостоятельные, о которыхъ дѣла этого рода приведены уже

[1]) Женщины могутъ передавать свой цензъ по недвижимости мужьямъ и сыновьямъ, которые однако, тѣмъ не менѣе, являются избирателями по личному праву, а не на правѣ представительства. (Указъ Сената 1906 г., № 144.

къ окончанію, кромѣ тѣхъ, несостоятельность коихъ признана несчастною; 12) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ коимъ они принадлежатъ, и 13) осужденные за уклоненіе отъ воинской повинности. (Ст. 9 и 10).

Недѣеспособными признаются: 1) воинскіе чины арміи и флота, могущіе осуществлять свое избирательное право по недвижимому имуществу лишь черезъ своихъ представителей — сыновей (ст. 13); 2) губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и ихъ помощники, которые не осуществляютъ своихъ избирательныхъ правъ въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностей, и 3) лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи или городѣ, гдѣ производятся выборы. (Ст. 11).

б) Пассивное избирательное право.

По общему правилу пассивное право совпадаетъ съ активнымъ: избранію подлежатъ лица, обладающія активнымъ избирательнымъ правомъ, причемъ однако, по русскому закону, избираемы быть могутъ не вообще лица, имѣющія право участія въ выборахъ, а только тѣ, которыя могутъ участвовать въ томъ именно съѣздѣ или собраніи, гдѣ выборы происходятъ. „Уполномоченные отъ предварительныхъ съѣздовъ, а равно выборщики, могутъ быть избираемы только изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно съѣздѣ, гдѣ выборы производятся“, гласитъ 102 ст. Положенія о выборахъ. Подобное-же предписаніе содержится въ 127 ст. Полож. о выборахъ: „Въ члены Гос. Думы могутъ быть избираемы только выборщики, входящіе въ составъ собранія, отъ котораго производятся выборы“. Изъ того общаго правила, что пассивное право совпадаетъ съ активнымъ, законъ указываетъ слѣдующія исключенія: 1) лица, не знающія русскаго языка, несмотря на обладаніе избирательнымъ правомъ, не могутъ быть выбираемы въ члены Государственной Думы; (ст. 128). 2) въ уполномоченные отъ рабочихъ могутъ быть избираемы лишь рабочіе мужского пола, работающіе въ томъ предпріятіи, въ которомъ производятся выборы, не менѣе шести мѣсяцевъ (ст. 44).

Кстати необходимо замѣтить, что если должностныя лица, состоящія на гражданской службѣ, не лишены ни активныхъ, ни пассивныхъ избирательныхъ правъ, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, въ случаѣ избранія въ члены Думы, тѣ изъ нихъ, которыя получаютъ опредѣленное жалованіе, должны оставить службу. (Ст. 18 и 4 Учрежденія Гос. Думы и Положенія о выборахъ ст. 127).

в) Порядокъ производства выборовъ.

Для осуществленія избирательныхъ правъ нужно быть внесеннымъ въ избирательные списки, составляемые передъ каждыми выборами [1]). Списки лицъ, имѣющихъ право участія на съѣздахъ землевладѣльцевъ составляются земскими управами или ихъ замѣняющими установленіями; списки городскихъ избирателей составляются городскими мѣщанскими управами. Занесеніе въ избирательные списки производится надлежащими установленіями внѣ зависимости отъ заявленій самихъ избирателей. Заявленіе требуется лишь въ томъ случаѣ, если избирательныя права принадлежатъ желающему ихъ осуществить лицу, какъ пенсіонеру, владѣльцу неоплачиваемой квартирнымъ налогомъ квартиры или по довѣренности. Избирательные списки не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до выборовъ, публикуются въ мѣстныхъ оффиціальныхъ и неоффиціальныхъ изданіяхъ, разсылаются избирателямъ и въ волостныя установленія. Заинтересованныя лица могутъ, кромѣ того, осматривать списки со всѣми относящимися къ нимъ документами въ помѣщеніяхъ учрежденій, завѣдывающихъ составленіемъ списковъ. Лица, не внесенныя въ списки или до начала выборовъ утратившія избирательный цензъ, въ выборахъ не участвуютъ. Не составляется списковъ для выборовъ уполномоченныхъ отъ волостей, станицъ и рабочихъ. Въ теченіе двухъ недѣль со дня распубликованія списковъ заинтересованныя лица могутъ подавать жалобы и заявленія въ губернскія и уѣздныя по выборамъ комиссіи по поводу неправильностей и неполноты списковъ; послѣдовавшія вслѣдствіе этихъ заявленій измѣненія списковъ также публикуются, послѣ чего никакія измѣненія

---

1) Положеніе, ст. 52—75.

и дополненія не допускаются за исключеніемъ тѣхъ, которыя могутъ послѣдовать на основаніи жалобъ на постановленія комиссіи или въ силу замѣченныхъ нарушеній законности. Составъ губернскихъ и уѣздныхъ по выборамъ комиссій смѣшанный [1]: онъ состоитъ изъ мѣстныхъ представителей суда, администраціи, дворянства, губернскаго и городского самоуправленій. Избранію членовъ Думы предшествуетъ избраніе выборщиковъ на избирательныхъ съѣздахъ (см. выше), созываемыхъ губернаторами въ назначенные ими дни. На съѣздахъ землевладѣльцевъ и уполномоченныхъ отъ волостей предсѣдательствуютъ уѣздные предводители дворянства или лица, ихъ замѣняющія; на съѣздахъ городскихъ избирателей — городскіе головы. На неправильности при выборахъ уполномоченныхъ и выборщиковъ жалобы приносятся въ трехдневный срокъ со дня закрытія подлежащаго съѣзда въ уѣздную по выборамъ комиссію; на дѣйствія послѣдней въ тотъ же срокъ можно жаловаться въ губернскую комиссію, постановленія которой подлежатъ обжалованію въ Сенатъ.

По общему правилу выборы [2] членовъ Государственной Думы происходятъ въ губернскихъ избирательныхъ собраніяхъ, состоящихъ изъ выборщиковъ отъ различныхъ курій, и производятся въ дни, назначаемые Высочайшими указами, которые Министръ Внутреннихъ Дѣлъ испрашиваетъ черезъ Совѣтъ Министровъ. При производствѣ выборовъ въ губернскихъ избирательныхъ собраніяхъ, кромѣ предсѣдателей (предводителей дворянства или лицъ ихъ замѣняющихъ), могутъ присутствовать исключительно имѣющіе право участія въ выборахъ по данному избирательному собранію. Избирательное собраніе считается состоявшимся, если прибудетъ не менѣе половины выборщиковъ. Выборы производятся закрытой подачей голосовъ—шарами; кандидаты предварительно намѣчаются путемъ записокъ; получившій абсолютное большинство голосовъ признается избраннымъ; въ случаѣ перебаллотировки для избранія достаточно относительнаго большинства. Въ члены Государственной Думы могутъ быть избираемы только выборщики, входящіе въ составъ собранія, производящаго выборы и выразившіе на то свое

[1] Ibid. ст. 45—51.
[2] Ст. 118—132.

согласіе. Число подлежащихъ избранію членовъ Думы опредѣляется для каждаго избирательнаго округа особымъ росписаніемъ, при чемъ, для обезпеченія присутствія въ Государственной Думѣ представителей опредѣленныхъ группъ населенія, закономъ предписывается особый порядокъ производства выборовъ. Такъ, прежде всего въ губерніяхъ, не представляющихъ особенностей въ порядкѣ управленія, а также въ Области Войска Донского губернское избирательное собраніе *прежде всего* выбираетъ: 1) одного члена Думы изъ числа выборщиковъ отъ крестьянъ, а затѣмъ одного — изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ землевладѣльцевъ; 2) въ 25-ти губерніяхъ, поименованныхъ въ законѣ, сперва избирается одинъ членъ Думы отъ перваго и второго съѣзда городскихъ избирателей; 3) въ остальныхъ губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію, кромѣ Ставропольской, а равно въ Области Войска Донского — по одному члену Думы изъ числа выборщиковъ отъ перваго и отъ второго съѣзда городскихъ избирателей; 4) въ губерніяхъ Астраханской, Оренбургской и въ области Войска Донского — по одному члену Думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ казачьихъ станицъ, и 5) въ губерніяхъ С.-Петербургской, Московской, Владимирской, Екатеринославской, Костромской и Харьковской—по одному члену Думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ. Затѣмъ Избирательное Собраніе въ томъ же составѣ избираетъ изъ числа всѣхъ вообще имѣющихъ право участія въ немъ выборщиковъ остальное положенное росписаніемъ число Членовъ Думы.

Избирательныя собранія ограничиваются производствомъ выборовъ и не могутъ дѣлать постановленій, не относящихся къ выборамъ; точно также воспрещается имъ подвергать обсужденію какіе бы то ни было вопросы. Результаты выборовъ вмѣстѣ со всѣми относящимися къ нимъ документами представляются губернатору.

Губернаторъ, немедленно по полученіи выборнаго производства, препровождаетъ его въ Государственную Думу, списки же лицъ, избранныхъ въ члены Думы, представляетъ Правительствующему Сенату для распубликованія во всеобщее свѣдѣніе.

Отклоненіе отъ общаго порядка представляютъ собой прямые выборы въ Петербургѣ, Москвѣ, Кіевѣ, Одессѣ и Ригѣ [1]). Въ назначенный Высочайшимъ Указомъ день каждый разрядъ городскихъ избирателей (см. выше), выбираетъ членовъ Государственной Думы отдѣльно изъ числа лицъ, имѣющихъ участіе въ выборахъ по данному разряду, закрытой подачей голосовъ—записками. Для принятія избирательныхъ записокъ и счета голосовъ городъ раздѣляется, по росписанію, устанавливаемому Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, на избирательные участки. Въ каждомъ участкѣ учреждаются участковыя избирательныя комиссіи, въ составѣ предсѣдателя и не менѣе двухъ членовъ, по приглашенію городского головы, изъ числа избирателей даннаго участка. Для общаго же подсчета поданныхъ голосовъ образуется въ каждомъ городѣ городская избирательная комиссія, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ предсѣдателей всѣхъ участковыхъ избирательныхъ комиссій. Каждый избиратель лично подаетъ избирательную записку. Въ запискѣ указываются имена, отчества и фамиліи лицъ, за которыхъ избиратель подаетъ голосъ, въ числѣ, не превышающемъ общаго числа членовъ Государственной Думы, подлежащихъ избранію по каждому разряду избирателей. Имя лица, избираемаго въ члены Думы, не можетъ повторяться въ одной и той-же избирательной запискѣ. Результаты выборовъ также сообщаются губернатору или градоначальнику для дальнѣйшаго направленія и опубликованія.

Для обсужденія того, кто наиболѣе является достойнымъ быть избраннымъ, избирателямъ и выборщикамъ разрѣшается образовывать особыя подготовительныя собранія на льготныхъ, по сравненію съ общими требованіями закона, условіяхъ. Льготность эта заключается въ томъ, что заявка о собраніи можетъ быть сдѣлана за 1, а не за три дня; полиція на собраніи не присутствуетъ, а лишь наблюдаетъ, чтобы туда не проникли посторонія лица,—не выборщики и не избиратели. Однако начальнику мѣстной полиціи предоставляется назначать для присутствія въ подготовительномъ собраніи избирателей своего представителя, по требованію

1) Ст. 133—141.

котораго въ указанныхъ закономъ случаяхъ собраніе должно быть немедленно закрыто (ст. 76—82).

Б. Выборы въ Государственный Совѣтъ [1]).

Государственный Совѣтъ состоитъ изъ членовъ по назначенію и по выборамъ. Послѣдніе избираются отъ 5 курій; отъ: 1) Православнаго духовенства; 2) губернскихъ земскихъ собраній; 3) дворянскихъ обществъ; 4) Академіи наукъ и университетовъ; 5) Совѣта торговли и мануфактуръ, Московскаго его отдѣленія, мѣстныхъ комитетовъ торговли и мануфактуръ, биржевыхъ комитетовъ и купеческихъ управъ.

Отъ православнаго духовенства Св. Синодомъ избирается 6 членовъ г. Совѣта изъ числа кандидатовъ отъ бѣлаго и чернаго духовенства по трое отъ каждаго. Отъ бѣлаго духовенства кандидаты выбираются епархіальнымъ духовенствомъ на особыхъ съѣздахъ (благочинныхъ); кандидаты изъ среды манашествующихъ указываются епархіальными епископами (архіереями).

Земскія губернскія собранія выбираютъ, каждое, по 1 члену Гос. Совѣта по общему правилу изъ лицъ, владѣющихъ въ губерніи на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія землей въ теченіе трехгодичнаго срока въ размѣрѣ тройного ценза, необходимаго для выборовъ по земскому самоуправленію. Для лицъ, прослужившихъ не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ званіяхъ предводителей дворянства, предсѣдателей земскихъ управъ, городскихъ головъ и почетныхъ мировыхъ судей, устанавливается льгота: владѣніе однимъ полнымъ земскимъ земельнымъ цензомъ. Цензомъ является также трехлѣтнее владѣніе въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ недвижимостью стоимостью по земской оцѣнкѣ не менѣе 45.000 рублей; означенный цензъ понижается до 15.000 для лицъ, занимавшихъ вышеуказанныя выборныя должности. Въ губерніяхъ, гдѣ отсутствуютъ земскія учрежденія, для избранія члена Г. Совѣта образуются съѣзды землевладѣльцевъ, имѣющихъ право непосредственнаго участія въ уѣздныхъ съѣздахъ землевладѣльцевъ для выбора въ Государственную Думу. Въ губерніяхъ Привислянскаго края

---

[1]) Учрежденіе Гос. Совѣта, Св. Зак. т. I ч. 2, ст. 12—25.

такіе съѣзды землевладѣльцевъ выбираютъ однако не непосредственныхъ членовъ верхней палаты, а лишь выборщиковъ, на съѣздѣ своемъ въ Варшавѣ, избирающихъ 6 членовъ Гос. Совѣта.

Дворянскія общества избираютъ изъ своей среды по два выборщика, которые на съѣздѣ въ Петербургѣ изъ своей среды выбираютъ 18 членовъ Государственнаго Совѣта; Академія наукъ и университеты выбираютъ по 3 выборщика, на съѣздѣ въ Петербургѣ выбирающихъ изъ своей среды въ Гос. Совѣтъ 6 представителей; пятая курія—торгово-промышленная отъ каждаго изъ выше перечисленныхъ ея установленій посылаетъ на съѣздъ въ Петербургъ отъ одного до четырехъ выборщиковъ, которые на съѣздѣ изъ своей среды выбираютъ 12 членовъ Гос. Совѣта: 6 отъ торговли и 6 отъ промышленности.

Таковъ сложный порядокъ активныхъ выборовъ; что же касается пассивныхъ правъ, то они сводятся къ тому, что въ Гос. Совѣтъ не могутъ быть выбираемы: 1) не достигшіе сорокалѣтняго возраста, 2) не окончившіе курса хотя бы средняго учебнаго заведенія или не выдержавшіе соотвѣтственнаго экзамена, 3) иностранные подданные и 4) лица, не могущія участвовать въ выборахъ въ Государственную Думу.

Избраніе производится закрытою подачею голосовъ; избраннымъ считается получившій абсолютное большинство.

Жалобы на неправильность выборовъ представляются на имя самого Гос. Совѣта.

§ 20. Правовое положеніе народныхъ представителей.

а) Членовъ Государственной Думы. [1]) Члены Государственной Думы при вступленіи въ отправленіе своихъ обязанностей приносятъ особую присягу. Они пользуются полной свободой сужденій по вопросамъ, подлежащимъ вѣдѣнію (компетенціи) Думы, и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями.

Членъ Государственной Думы можетъ быть подвергнутъ лишенію или ограниченію свободы не иначе, какъ по

---

[1]) Учрежденіе Гос. Думы, Св. Зак. т. I, ч. 2, изд. 1908 г. ст. 13—23 и приложеніе съ ст. 23.

распоряженію судебной власти, а равно не подлежитъ личному задержанію за долги.

Для лишенія свободы члена Государственной Думы во время ея сессіи должно быть испрошено предварительное разрѣшеніе Думы, кромѣ случая привлеченія члена Думы къ отвѣтственности за нарушеніе обязанностей, лежащихъ на немъ по званію депутата, равно какъ случая задержанія при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или на слѣдующій день.

Члены Государственной Думы за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, привлекаются къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ Государственнаго Управленія.

Порядокъ же этотъ заключается въ томъ, что соотвѣтственныя жалобы направляются на имя Монарха; если Императоръ признаетъ такую жалобу заслуживающей вниманія, дѣло поступаетъ въ особое, состоящее при Государственномъ Совѣтѣ, учрежденіе—1-й Департаментъ Гос. Совѣта, который имѣетъ право или назначить слѣдствіе, или сдѣлать постановленіе о прекращеніи дѣла, преданіи обвиняемаго суду или наложеніи взысканій безъ суда. Постановленія эти представляются на усмотрѣніе Монарха.—Въ случаѣ утвержденія постановленіи Департамента о преданіи суду дѣло переходитъ въ Верховный уголовный судъ [1]). Вытекающая отсюда зависимость народныхъ представителей отъ Монарха и отчасти отъ административнаго учрежденія, какимъ является Департаментъ Государственнаго Совѣта, представляется оригинальной особенностью русскаго представительнаго строя.

Членъ Государственной Думы можетъ отказаться отъ своего званія, заявивъ о томъ письменно предсѣдателю Думы. Членъ Думы, отказавшійся дать торжественное обѣщаніе при вступленіи въ Думу, почитается сложившимъ съ себя свое званіе. Членъ Государственной Думы выбываетъ изъ ея состава въ случаѣ: 1) утраты русскаго подданства; 2) утраты ценза, дающаго права на участіе въ выборахъ; 3) поступле-

---

[1]) Учрежденіе Гос. Совѣта, ст. 87—95.

нія на дѣйствительную военную службу; 4) назначенія по гражданской государственной службѣ на должность, соединенную съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, за исключеніемъ должностей Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями и 5) непосѣщенія членомъ Государственной Думы ни одного ея собранія въ продолженіе цѣлаго года безъ отпуска.

Кромѣ того членъ Думы выбываетъ при наступленіи условій, лишающихъ его права участія въ выборахъ. Членъ Думы временно устраняется отъ участія въ ея работахъ въ случаѣ: привлеченія къ слѣдствію и суду за преступленіе, лишающее выборнаго права, а также ввиду несостоятельности впредь до выясненія ея свойствъ.—Во всѣхъ этихъ случаяхъ выбытіе происходитъ не иначе, какъ по постановленію Думы. Члены Думы обязаны посѣщать ея засѣданія; за отсутствованіе въ засѣданіи безъ уважительной причины налагается вычетъ изъ содержанія.

Для доказательства присутствія въ Общемъ Собраніи каждый членъ Государственной Думы вноситъ собственноручно свое имя, въ теченіе засѣданія, въ вѣдомость присутствующихъ.

Членъ Государственной Думы, не принявшій участія въ поименномъ голосованіи, считается отсутствующимъ, хотя бы онъ внесъ свое имя въ вѣдомость.

Вычетамъ изъ довольствія не подвергаются: 1) члены Государственной Думы, находящіеся въ отпуску, и 2) не прибывшіе въ засѣданіе по другимъ уважительнымъ причинамъ.

Отпускъ на срокъ въ общей сложности не болѣе полутора мѣсяца въ теченіе года разрѣшается членамъ Государственной Думы въ порядкѣ, установленномъ въ Наказѣ. Болѣе продолжительные отпуски могутъ быть разрѣшаемы лишь въ случаѣ тяжелой болѣзни по особымъ каждый разъ постановленіямъ Г. Думы. Члены Г. Думы получаютъ изъ казны довольствіе въ размѣрѣ четырехъ тысячъ двухсотъ рублей въ годъ.

Члены Коммиссій Думы получаютъ за участіе въ работахъ этихъ Коммиссій, начинающихъ свои дѣйствія до откры-

тія сессіи, дополнительное довольствіе въ размѣрѣ десяти рублей въ день.

Довольствіе выдается Членамъ Г. Думы въ размѣрѣ трехсотъ пятьдесяти рублей въ мѣсяцъ, считая со дня избранія каждаго изъ нихъ до дня прекращенія ихъ полномочій.

Члены Думы, отказавшіеся отъ своего званія или выбывшіе изъ состава Думы, получаютъ довольствіе по расчету трехсотъ пятидесяти рублей въ мѣсяцъ по день отказа отъ званія или день постановленія Думы объ ихъ выбытіи изъ ея состава.

Кромѣ помѣсячнаго вознагражденія члены Думы получаютъ еще деньги для покрытія путевыхъ издержекъ. Не полагается ни жалованья, ни возмѣщенія путевыхъ издержекъ членамъ Думы, занимающимъ должности Министровъ или Главноуправляющихъ.

Срокъ депутатскихъ полномочій пять лѣтъ.

б) Членовъ Государственнаго Совѣта [1]).

Члены Государственнаго Совѣта приносятъ особую присягу. Въ отношеніи отчета передъ избирателями, свободы сужденій, лишенія личной свободы, ограниченія ея, временнаго устраненія отъ участія въ дѣлахъ Совѣта выборные члены подчиняются правиламъ, установленнымъ для членовъ Г. Думы.

Выборные члены Г. Совѣта въ теченіе сессій получаютъ ежедневно по двадцать пять рублей содержанія, а также возмѣщеніе путевыхъ издержекъ, но лишь въ томъ случаѣ, если не занимаютъ другихъ платныхъ должностей. Не присутствовать въ засѣданіяхъ членъ Совѣта можетъ лишь по уважительнымъ причинамъ. Въ случаѣ произвольнаго непосѣщенія засѣданій въ теченіе одного мѣсяца члены Совѣта перестаютъ получать суточное вознагражденіе. Для отлучки требуется полученіе отпуска (Наказъ Г. Совѣта).

По общему правилу члены Г. Совѣта избираются на девять лѣтъ съ тѣмъ, что каждые три года $1/3$ выбываетъ. Члены отъ земствъ и ихъ замѣняющихъ съѣздовъ землевладѣльцевъ избираются на три года.

Запрещается быть одновременно членомъ Государственной Думы и Совѣта.

---

[1]) Учрежденіе Гос. Совѣта, ст. 26—28.

§ 21. Организація Палатъ.

а) Организація нижней палаты—Государственной Думы [1]).

Государственная Дума ежегодно созывается указами Императора.

Продолжительность ея ежедневныхъ занятій, а также сроки ихъ перерыва въ теченіе года равнымъ образомъ опредѣляются Высочайшими распоряженіями. При этомъ нужно замѣтить однако, что, хотя всякіе перерывы въ дѣятельности Думы зависятъ отъ Монарха, но обыкновенно на практикѣ его указами создается лишь закрытіе (пророгація) сессіи [2]); что же касается отсрочекъ (Vertagung), то онѣ происходятъ и по постановленію самой Думы. По указу же Монарха Государственная Дума можетъ быть распущена до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ, при чемъ тѣмъ же указомъ назначаются новые выборы и время созыва Думы [3]). Государственная Дума можетъ, для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ, образовывать, изъ своей среды, Отдѣлы для повѣрки выборовъ въ Члены Думы и Коммисіи. Число Отдѣловъ и Коммисій, ихъ составъ, а также предметы ихъ вѣдомства устанавливаются самой Государственною Думою. Предсѣдатели Отдѣловъ и Коммисій избираются ими изъ своей среды. Предсѣдатель Государственной Думы и два его Товарища избираются Думою изъ числа ея членовъ на годъ, по истеченіи коего тѣ же лица могутъ быть вновь избираемы. Предсѣдатель исполняетъ свои обязанности впредь до новаго выбора Предсѣдателя. Въ случаѣ отсутствія Предсѣдателя, его обязанности исполняетъ одинъ изъ его Товарищей, постановленіемъ

---

[1]) Учрежденіе Г. Думы, ст. 2—12 и 24—30.

[2]) По поводу понятія сессіи Пальме (стр. 168—169) правильно замѣчаетъ, что хотя слово это употребляется въ Учрежденіи Г. Думы, но точнаго опредѣленія законъ ему не даетъ. Думская практика установила слѣдующее пониманіе „сессіи". Сессія охватываетъ занятія Думы отъ созыва ея Высочайшимъ указомъ осенью одного года до роспуска на лѣтнія вакаціи весной другого года.

[3]) Первая дума засѣдала съ 27 Апрѣля 1906 г. по день ея роспуска, послѣдовавшаго 10 Іюля 1906 г.; Вторая Дума собралась 20 Февраля 1907 г. и была распущена 3 Іюня 1907 г.; засѣданія 3-ей Думы начались 1 Ноября 1907 г.

Думы къ тому назначенный. Секретарь Думы и его Товарищи избираются Думой на пять лѣтъ.

Для обсужденія общихъ, возникающихъ относительно дѣятельности Думы, вопросовъ, подъ предсѣдательствомъ ея Предсѣдателя, состоитъ совѣщаніе, въ составъ коего входятъ Товарищи Предсѣдателя Думы, а равно Секретарь Думы и одинъ изъ его Товарищей, постановленіемъ Думы къ тому назначенный. При Государственной Думѣ состоитъ канцелярія, находящаяся подъ управленіемъ Секретаря Государственной Думы и его Товарищей. Служащіе въ Канцеляріи состоятъ на государственной службѣ. Послѣ истеченія пятилѣтняго срока полномочій членовъ Государственной Думы и впредь до избранія новаго Секретаря права и обязанности Предсѣдателя Думы и Совѣщанія присваиваются Секретарю Думы прежняго состава, но въ этотъ періодъ онъ не пользуется никакими правами по назначенію, увольненію и перемѣщенію служащихъ въ Канцеляріи Думы и состоящихъ при ней должностныхъ лицъ.

Въ случаѣ роспуска Государственной Думы, управленіе Канцеляріею Думы и завѣдываніе состоящими при Государственной Думѣ должностными лицами возлагается на Секретаря Государственнаго Совѣта (Государственнаго Секретаря). Для поддержанія порядка въ помѣщеніяхъ и засѣданіяхъ Государственной Думы Предсѣдатель назначаетъ Пристава Государственной Думы и его помощниковъ.

б) Организація верхней палаты Гос. Совѣта [1]).

Государственный Совѣтъ образуется изъ членовъ по Высочайшему назначенію и по выборамъ. — „Общее число членовъ, призываемыхъ Высочайшей властью къ присутствованію въ Совѣтѣ изъ среды его членовъ по Высочайшему назначенію, говоритъ законъ, не должно превышать общаго числа членовъ по выборамъ (Учрежд. Гос. Совѣта, ст. 9)“.— Отсюда явствуетъ, что кромѣ назначенныхъ и присутствующихъ въ засѣданіяхъ членовъ въ Совѣтѣ существуютъ еще члены Государственнаго Совѣта, въ засѣданіяхъ его не при-

---

[1]) Учрежденіе Гос. Совѣта, ст. 2, 3, 7, 8, 10, 30, 33, 108—118.

сутствующіе, при чемъ изъ состава послѣднихъ можетъ быть пополняемъ составъ первыхъ.

Продолжительность ежегодныхъ занятій Г. Совѣта и срока его перерыва въ теченіе года опредѣляется указами Монарха. Выборный составъ Совѣта можетъ быть Высочайшимъ указомъ до истеченія срока полномочій выборныхъ членовъ замѣненъ составомъ новымъ; тѣмъ же указомъ назначаются и новые выборы членовъ Совѣта. Какъ Думѣ, такъ и Совѣту принадлежитъ право образовывать подготовительныя Коммисіи. Предсѣдатель и Вице-Предсѣдатель Совѣта ежегодно назначаются Монархомъ изъ числа членовъ по назначенію.

При Совѣтѣ состоитъ Государственная Канцелярія подъ управленіемъ назначаемаго Императоромъ Государственнаго Секретаря и его Товарища, занимающихъ высокое служебное положеніе. При Государственной Канцеляріи состоитъ Приставъ Государственнаго Совѣта съ помощниками.

О состоящихъ при Государственномъ Совѣтѣ его Департаментахъ и особыхъ присутствіяхъ, какъ объ учрежденіяхъ чисто бюрократическихъ, рѣчь будетъ идти ниже, при изложеніи органовъ высшаго управленія.

§ 22. Кругъ вѣдомства Палатъ.

а) Кругъ вѣдомства Государственной Думы.

На основаніи ст. 31 „Учрежденія Государственной Думы“ обсужденію съ ея стороны въ законодательномъ порядкѣ подлежатъ“: 1) предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны; 2) Государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами Министерствъ и Главныхъ Управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя; 3) отчетъ Государственнаго Контроля по исполненію Государственной росписи; 4) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующихъ Высочайшаго соизволенія; 5) дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ; 6) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда при

семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ; 7) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

Вѣдѣнію Г. Думы согласно ст. 31 подлежатъ также смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія свыше размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами.

Перечень этотъ однако не полонъ. Къ нему нужно прибавить государственные займы для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ; опредѣленіе числа людей, требуемыхъ для пополненія арміи и флота (Осн. зак. ст. 118 и 119).

Съ другой стороны содержащееся въ ст. 31 перечисленіе отдѣльныхъ предметовъ вѣдомства Думы подлежитъ ограничительному толкованію. Не всѣ дѣла объ отчужденіи части Государственныхъ имуществъ (п. 4) подлежатъ вѣдѣнію Думы; по отдѣльнымъ дѣламъ въ этомъ отношеніи съ ней конкуррируетъ 2-й Департаментъ Государственнаго Совѣта. (Учрежденіе Государственнаго Совѣта „ст. 69 п.п. 8 и 9). Кстати приходится замѣтить, что Высочайше утвержденное разъясненіе Совѣта министровъ отъ 24 Августа 1909 года статьи 96 осн. зак. пытается ограничить компетенцію Думы въ отношеніи военныхъ штатовъ (см. выше § права Монарха въ области законодательной). Однако не трудно видѣть, что названное разъясненіе съузить права Думы не можетъ. „Положеніе 24 Августа“ не законъ и даже не толкованіе закона, такъ какъ таковое принадлежитъ не Совѣту Министровъ, а Сенату. „Положеніе“ поэтому представляетъ собою лишь простую инструкцію отдѣльнымъ министрамъ и декларацію мнѣнія правительства по данному вопросу.

Любопытно, что „Положеніе 24 Августа“ дѣйствительно съуживаетъ смыслъ закона, но не въ отношеніи Думы, а правительства, которому законъ предоставляетъ болѣе широкія права; именно, ст. 96 предусматриваетъ такіе спеціальные законы, которые хотя и вызываютъ расходы, но тѣмъ не менѣе не требуютъ разсмотрѣнія въ Парламентѣ вслѣдствіе права подлежащихъ министерствъ покрывать эти расходы

вообще изъ сбереженій по своимъ смѣтамъ. Между тѣмъ въ п. 3 „Положенія" при упоминаніи о такихъ законахъ и кредитахъ говорится, что послѣдніе могутъ быть покрываемы не изъ общихъ, а только изъ соотвѣтствующихъ сбереженій. Отсюда можно заключить, что выраженіе „соотвѣтственный" предполагаетъ обращеніе остатковъ кредита лишь на такія нужды, которыя по своему содержанію соотвѣтствуютъ кредитамъ, отъ которыхъ получились сбереженія.

Независимо отъ того, дѣятельность Думы по нѣкоторымъ входящимъ въ ея компетенцію вопросамъ, поставлена въ особыя ограничительныя условія. Такими прежде всего являются условія прохожденія черезъ Думу проекта Государственной росписи. На основаніи „Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія Государственной росписи доходовъ и расходовъ" [1]) проектъ росписи вносится одновременно въ Государственную Думу и въ Государственный Совѣтъ 1 октября, а финансовыя смѣты отдѣльныхъ Министерствъ и Главныхъ управленій въ разные сроки, но не позже, какъ 25 сентября предшествовавшаго смѣтному года. Проектъ Государственной росписи разсматривается Государственной Думой въ общемъ законодательномъ порядкѣ, при чемъ допускается разсмотрѣніе какъ всей росписи, такъ и отдѣльныхъ министерскихъ смѣтъ въ коммиссіяхъ, которыя имѣютъ право приступать къ своимъ занятіямъ и до начала сессіи.

Но, если проектъ росписи вносится на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій цѣликомъ, то тѣмъ не менѣе не всѣ отдѣльныя части ея подлежатъ обсужденію со стороны палатъ въ полной мѣрѣ, какъ то было уже указано выше: кредиты, касающіеся министерства Двора, Секретаріата Монарха и его экстренныхъ надобностей вовсе не подлежатъ обсужденію въ тѣхъ частяхъ, которыя не превышаютъ росписи 1906 года [2]).

Далѣе, назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ не подлежатъ сокращенію [3]). При обсужденіи проекта Государственной росписи не могутъ быть исклю-

---

[1]) Св. Зак. т. I, ч. 2, ст. 1.
[2]) Ibid. ст. 5.
[3]) Ibid. ст. 7.

чаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ роспись на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ въ порядкѣ верховнаго управленія до 1905 г. [1]).

Всѣ эти части росписи являются „забронированными". Если же по поводу послѣдняго ограниченія въ Думѣ при обсужденіи проекта государственной росписи возникнутъ предположенія: 1) объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, на основаніи коихъ внесены въ роспись доходы и расходы, и 2) объ ассигнованіи средствъ на новыя, не относившіяся ранѣе на средства казны, потребности,—то такія предположенія получаютъ дальнѣйшее движеніе въ общемъ законодательномъ порядкѣ (Правила, ст. 10).

Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода (1 Декабря предшествующаго смѣтному года), то остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная, роспись, съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній. Впредь до обнародованія новой росписи, по постановленіямъ Совѣта Министровъ, въ распоряженіе Министерствъ и Главныхъ Управленій открываются постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ (ст. 14).

Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственный Совѣтъ не согласится съ постановленіемъ Государственной Думы относительно размѣровъ включенныхъ въ проектъ государственной росписи кредитовъ, вызвавшій разномысліе вопросъ можетъ быть, по постановленію Совѣта, переданъ въ особую коммисію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Совѣта и Думы, по выбору Думы и Совѣта. Въ коммисіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой коммисіи. Изъ коммисіи дѣло, съ согласительнымъ ея пред-

---

[1]) Ibid. ст. 9.

ложеніемъ, вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ (ст. 12).

Когда возникшее между Г. Совѣтомъ и Думою разномысліе не будетъ устранено вышеуказаннымъ образомъ вызвавшій разномысліе кредитъ вносится въ роспись въ цифрѣ назначенія послѣдней, установленнымъ порядкомъ утвержденной, росписи. Если, однако, оба установленія согласны увеличить или уменьшить это назначеніе, и разномысліе сводится лишь къ цифрѣ его увеличенія или уменьшенія, то принимается цифра, ближайшая къ назначенію послѣдней росписи (ст. 13).

Неутвержденіе къ сроку Государственной росписи влечетъ за собой также разрѣшеніе въ порядкѣ верховнаго управленія государственныхъ займовъ, подлежащихъ въ общемъ порядкѣ разсмотрѣнію Думы. Той-же участи слѣдуютъ законопроекты о контингентѣ арміи и флота, если къ 1 Мая не будетъ изданъ соотвѣтственный законъ: въ этомъ случаѣ Монархомъ призывается на военную службу необходимое число людей въ количествѣ, однако, не превышающемъ призывъ предшествовавшаго года [1]).

Кромѣ обсужденія указаннаго круга дѣлъ, разсматриваемыхъ Думой въ законодательномъ порядкѣ, Думѣ принадлежитъ право законодательной иниціативы по всѣмъ вопросамъ, не касающимся Основныхъ законовъ [2]); право „запросовъ", т. е. право интерпелляціи, а также право обращенія къ министрамъ за разъясненіями по поводу разсматриваемыхъ Думой дѣлъ [3]). Думѣ представляется для установленія внутренняго распорядка въ развитіе закона издавать спеціальный „Наказъ", публикуемый Сенатомъ (ст. 62). Что же касается интерпелляціи, то Государственная Дума можетъ обращаться съ ними лишь къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату и только по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, которыхъ представляются незакономѣрными. Правила допущенія въ засѣданіе Г. Думы

---

[1]) Основн. законы, ст. 118 и 119.
[2]) Учрежд. Гос. Думы ст. 32.
[3]) Ibid ст. 33 и 40.

посторонних лиц составляются Председателем Думы по соглашению съ Председателемъ Совета Министровъ.

Интерпелляціи по поводу целесообразности не разрешается. Министры, однако, могутъ отказать въ разъясненіяхъ и въ техъ случаяхъ, когда Дума иметъ на то право, если въ интересахъ государственнаго порядка требуемыя сведенія не подлежатъ оглашенію (ст. 40). Дума проверяетъ полномочія своихъ членовъ (Положеніе о выборахъ, ст. 142—143).

б) Кругъ вѣдомства Государственнаго Совѣта.

Кругъ вѣдомства Государственнаго Совѣта опредѣляется прежде всего 106 ст. О. З., которая гласитъ, что Г. Совѣтъ и Г. Дума въ дѣлахъ законодательства пользуются равными правами. Отсюда слѣдуетъ, что Совѣту принадлежитъ право обсужденія всѣхъ законодательныхъ вопросовъ, какъ перечисленныхъ въ ст. 31 Учрежденія Государственной Думы, такъ и дополнительно указываемыхъ въ О. Законахъ.

Независимо отъ этого Совѣту принадлежитъ право законодательной иниціативы, право требовать разъясненій у подвѣдомственныхъ Сенату членовъ Совѣта Министровъ, право обращенія съ интерпелляціями, право составленія Наказа. Всѣ эти права предоставлены Совѣту на тѣхъ-же условіяхъ, какъ и Думѣ.

§ 23. Дѣлопроизводство Палатъ.

а) Дѣлопроизводство Государственной Думы.

Засѣданія Общаго Собранія Государственной Думы, а также ея Отдѣловъ и Коммиссій назначаются, открываются и закрываются ихъ Предсѣдателями. Предсѣдателю принадлежитъ дисциплинарная власть: Предсѣдатель останавливаетъ того изъ членовъ Думы, который уклоняется отъ соблюденія порядка или уваженія къ закону. Отъ Предсѣдателя зависитъ объявить перерывъ засѣданія или его закрыть.

Въ случаѣ нарушенія порядка членомъ Государственной Думы онъ можетъ быть удаленъ изъ засѣданія или устраненъ на опредѣленный срокъ отъ участія въ собраніяхъ Думы. Членъ Думы удаляется изъ засѣданія по постановленію Общаго Собранія Думы, либо ея Отдѣла или Ком-

миссіи, по принадлежности, а устраняется отъ участія въ собраніяхъ Думы на опредѣленный срокъ не иначе, какъ по постановленію Общаго ея Собранія.

Во всѣхъ собраніяхъ Государственной Думы могутъ присутствовать министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, но участвовать въ голосованіи они имѣютъ право только въ томъ случаѣ, если состоятъ членами Думы. (Условіе, дающее юридическую возможность при извѣстныхъ условіяхъ образованію кабинета изъ состава народныхъ представителей).

Предсѣдателю Государственной Думы представляется разрѣшать присутствовать въ засѣданіяхъ Общаго ея Собранія, кромѣ засѣданій закрытыхъ, постороннимъ лицамъ въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ.

Отъ Предсѣдателя Думы зависитъ разрѣшать присутствовать въ засѣданіяхъ Общаго ея Собранія, кромѣ засѣданій закрытыхъ, представителямъ печати.

Въ засѣданіяхъ Общаго Собранія Думы, кромѣ засѣданій закрытыхъ, имѣютъ право присутствовать члены Государственнаго Совѣта, сенаторы и особы Дипломатическаго Корпуса. Въ случаѣ нарушенія порядка лицами, допущенными въ засѣданіе, они удаляются изъ засѣданія по распоряженію Предсѣдателя Думы.

Въ засѣданія отдѣловъ и коммиссій ни посторонія лица, ни представители печати не допускаются.

Закрытыя засѣданія Общаго собранія Государственной Думы назначаются по постановленію Общаго ея Собранія или по распоряженію Предсѣдателя Думы. По распоряженію Предсѣдателя Думы закрытыя засѣданія Общаго ея Собранія назначаются и въ томъ случаѣ, когда министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, которыхъ касается дѣло, подлежащее разсмотрѣнію Думы, *заявятъ*, что оно, по соображеніямъ государственнаго порядка, не должно подлежать оглашенію.

Отчеты о всѣхъ засѣданіяхъ Общаго Собранія Государственной Думы составляются присяжными стенографами и, по одобреніи Предсѣдателя Думы, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ.

Изъ отчета о закрытомъ засѣданіи Общаго Собранія Государственной Думы могутъ подлежать оглашенію въ печати тѣ части, опубликованіе которыхъ сочтетъ возможнымъ либо Предсѣдатель Думы, если засѣданіе было объявлено закрытымъ по постановленію Думы или по распоряженію ея Предсѣдателя, либо министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, если засѣданіе было объявлено закрытымъ вслѣдствіе ихъ о томъ *заявленія*.

Для законнаго состава засѣданій Государственной Думы требуется присутствіе не менѣе одной трети всего числа даннаго состава членовъ Думы.

Законопроекты или вносятся въ Государственную Думу министрами, либо коммиссіями, образованными изъ членовъ Думы, или же поступаютъ въ Думу изъ Государственнаго Совѣта, если они составлены по почину верхней палаты. Законопроектъ, внесенный въ Государственную Думу министромъ, можетъ быть взятъ имъ обратно до того времени, пока законопроектъ не одобренъ Думою. Законопроектъ, составленный по почину Думы, можетъ быть взятъ обратно внесшимъ его министромъ не иначе, какъ съ согласія на то Думы. Законопроектъ, составленный министерствомъ по почину Государственнаго Совѣта и, по его одобреніи, поступившій въ Думу, не можетъ быть взятъ обратно министромъ, внесшимъ такой законопроектъ въ Совѣтъ.

Для уясненія изложенныхъ правъ министровъ относительно взятія обратно внесенныхъ ими въ Палаты законопроектовъ необходимо имѣть въ виду особенный порядокъ осуществленія законодательной инициативы со стороны Палатъ. Порядокъ этотъ заключается въ слѣдующемъ: объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона члены Думы подаютъ письменное *заявленіе* ея Предсѣдателю. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то Предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Думы.

О днѣ слушанія въ Думѣ заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона извѣ-

щаются министры, которыхъ заявленіе касается, съ сообщеніемъ имъ копіи съ заявленія и относящихся къ нему приложеній, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до дня слушанія.

Если Государственная Дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи законодательныя соображенія, то соотвѣтствующій законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ. Въ случаѣ отказа министра отъ составленія такого законопроекта, Думою можетъ быть образована для его выработки коммиссія изъ своей среды.

Постановленіемъ Государственной Думы по разсмотрѣннымъ ею дѣламъ считается мнѣніе, принятое въ Общемъ ея Собраніи большинствомъ голосовъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, производится новое голосованіе. Если и затѣмъ не получится большинства голосовъ, то голосъ Предсѣдателя Думы даетъ перевѣсъ.

Законопроектъ, не принятый Думой, считается отклоненнымъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда Дума, не отклоняя составленнаго по почину Совѣта и имъ одобреннаго законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія,— дѣло, для новаго его разсмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію Думы, либо возвращено въ Государственый Совѣтъ, либо передано въ особую коммисію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Совѣта и—Думы по выбору Совѣта и Думы. Въ Коммиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой коммиссіи. Изъ коммисіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Совѣтъ и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ.

Въ томъ случаѣ, если засѣданіе Думы не состоится вслѣдствіе отсутствія законнаго состава („кворумъ"), подлежавшее разсмотрѣнію дѣло, если оно внесено министромъ и признано неотложнымъ, назначается къ новому слушанію не позднѣе двухъ послѣ несостоявшагося засѣданія недѣль. При такомъ слушаніи, дѣло разсматривается, каково бы ни было число прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Думы.

Законопроекты, составленные по почину Совѣта или Думы и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи. Законопроекты, составленные по почину Совѣта или Думы и отклоненные однимъ изъ названныхъ

установленій, могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, если на то послѣдуетъ Высочайшее повелѣніе.

Что же касается интерпелляцій, то порядокъ ихъ сводится къ слѣдующему. Прежде всего требуется подача письменнаго *заявленія* Предсѣдателю Думы. Если заявленіе подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, то Предсѣдатель вноситъ его на обсужденіе Думы.

Принятое большинствомъ членовъ Государственной Думы заявленіе сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью, которые, не далѣе одного мѣсяца со дня передачи имъ заявленія, либо сообщаютъ Думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаютъ Думу о причинахъ, по коимъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія

Если Государственная Дума большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра, то дѣло представляется Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта Монарху. Устанавливаемое въ даномъ случаѣ квалифицированное большинство требуется еще при другомъ постановленіи Думы: при отмѣнѣ выборовъ въ Думу.

О засѣданіяхъ Думы Предсѣдатель ея особо докладываетъ Монарху. Въ Думу воспрещается являться депутаціямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы (ст. 61).

Изъ умолчанія закона правительство настаиваетъ также на той мысли, что Палатамъ не предоставлено право образовывать изъ среды своихъ членовъ анкетныхъ коммиссій. Депутаты на практикѣ приглашаются лишь въ качествѣ членовъ въ подобнаго рода коммиссіи, образуемыя правительствомъ [1]).

б) Дѣлопроизводство Государственнаго Совѣта.

Во всѣхъ главнѣйшихъ чертахъ дѣлопроизводство Государственнаго Совѣта слѣдуетъ тому же порядку, какъ и

[1]) Таковой, напримѣръ, является Высочайше учрежденная Коммиссія для обслѣдованія желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи.

дѣлопроизводство Государственной Думы: тѣ же права предсѣдательской власти, тотъ же порядокъ движенія законодательныхъ дѣлъ, бюджета и запросовъ, тѣ же условія осуществленія законодательной инаціативы, тотъ же „quorum", то же запрещеніе принимать депутаціи и петиціи, то же право предсѣдателя на Всеподданѣйшій докладъ о ходѣ дѣлъ Совѣта и проч. [1]).

Преимущество верхней Палаты въ отношеніи законодательныхъ дѣлъ заключается въ томъ, что законопроекты, одобренные Государственнымъ Совѣтомъ и Думою, представляются Императору Предсѣдателемъ Совѣта. Кромѣ того о законопроектахъ, не удостоившихся Высочайшаго утвержденія, сообщается черезъ Государственнаго Секретаря. (Учрежд. Г. Сов. ст. 62-63).

§ 24. Русско-финляндское законодательство.

До закона 17 іюня 1910 г. законодательство Финляндіи было обособлено отъ общеимперскаго. Новый законъ создалъ новое положеніе вещей. Съ 17 іюня цѣлый рядъ законопроектовъ независимо отъ затрагивающихъ Основные Государственные Законы долженъ быть разсматриваемъ совмѣстно какъ Финляндскимъ Сеймомъ, такъ и обѣими имперскими палатами. Къ указаннымъ законопроектамъ относятся тѣ, которые устанавливаютъ между прочимъ:

1) участіе Финляндіи въ Государственныхъ расходахъ; 2) отбываніе населеніемъ Финляндіи воинской повинности; 3) права въ Финляндіи не состоящихъ финляндскими гражданами русскихъ подданныхъ; 4) употребленіе въ Финляндіи государственнаго языка; 5) основныя начала управленія Финляндіи особыми установленіями на основаніи особаго законодательства; 6) права, обязанности и порядокъ дѣйствій въ Финляндіи Имперскихъ учрежденій и властей; 7) исполненіе въ Финляндіи приговоровъ, рѣшеній и постановленій судебныхъ мѣстъ и требованій властей другихъ частей Имперіи, а также совершенныхъ въ нихъ договоровъ и актовъ; 8) установленіе въ Государственныхъ интересахъ изъятій изъ финляндскихъ уголовныхъ и судопроизводственныхъ зако-

---

1) Учрежд. Г. Совѣта, ст. 36—61.

новъ; 9) обезпеченіе государственныхъ интересовъ въ дѣлѣ установленія программъ преподаванія и надзора за нимъ; 10) правила о публичныхъ собраніяхъ, обществахъ и союзахъ; 11) права и условія дѣятельности въ Финляндіи обществъ и компаній, учрежденныхъ въ другихъ мѣстностяхъ Имперіи и за границею; 12) законодательство о печати въ Финляндіи и привозъ въ нее произведеній печати изъ за границы; 13) таможенная часть и таможенные тарифы въ Финляндіи; 14) охрана въ Финляндіи торговыхъ и промышленныхъ знаковъ и привилегій, а также правъ литературной и художественной собственности; 15) денежная система въ Финляндіи; 16) почта, телефоны, воздухоплаваніе и тому подобные способы сношеній въ Финляндіи; 17) желѣзныя дороги и иные сообщенія въ Финляндіи въ ихъ отношеніяхъ къ оборонѣ Государства, а также къ сообщеніямъ между Финляндіею и прочими частями Имперіи и къ сообщеніямъ международнымъ; желѣзнодорожный телеграфъ; 18) мореплаваніе, лоцманское и маячное дѣло въ Финляндіи; 19) права въ Финляндіи иностранцевъ.

Отсюда видно, что въ вѣдѣніи одного Финляндскаго Сейма оставленъ весьма тѣсный кругъ предметовъ, имѣющихъ мѣстное значеніе въ тѣсномъ смыслѣ слова. Мѣстное законодательство кромѣ того не можетъ *измѣнять законовъ, изданныхъ въ общемъ порядкѣ, и противорѣчить имъ.*

При этомъ приведенный перечень не является вполнѣ исчерпывающимъ; въ опредѣленныхъ случаяхъ совмѣстному разсмотрѣнію могутъ подлежать и другіе вопросы.

По предметамъ, указаннымъ въ перечнѣ, законодательная инициатива принадлежитъ только Императору. Соотвѣтственные законопроекты передаются на заключеніе Финляндскаго Сейма въ общемъ порядкѣ Совѣтомъ Министровъ до внесенія въ Г. Думу. Касающіеся Финляндіи законопроекты, по которымъ заключеніе Сейма не было спрошено Совѣтомъ Министровъ, могутъ быть передаваемы туда Государственной Думой, но лишь до принятія законопроекта общимъ собраніемъ Думы.

Законопроекты, подлежащіе передачѣ на заключеніе Сейма, согласно постановленіямъ Совѣта Министровъ или Государственной Думы, сообщаются Сейму Предсѣдателемъ

Совѣта Министровъ, черезъ Финляндскаго Генералъ-Губер натора. Заключенія Сейма по переданнымъ ему такимъ образомъ законопроектамъ постановляются въ теченіе той его сессіи, на разсмотрѣніе которой они поступили, если передача законопроекта состоялась не позже, какъ за два мѣсяца до закрытія сессіи; въ противномъ случаѣ заключеніе постановляется въ теченіе ближайшей сессіи; эти заключенія а равно всѣ относящіяся къ нимъ приложенія сообщаются на русскомъ языкѣ Предсѣдателю Совѣта Министровъ, для дальнѣйшаго направленія по принадлежности. Если заключеніе Сейма не послѣдуетъ въ теченіе означеннаго выше срока, то подлежащій законопроектъ получаетъ дальнѣйшее движеніе безъ таковаго заключенія.

Въ связи съ коренными измѣненіями, вносимыми новымъ закономъ въ прежнее положеніе Финляндіи, въ составъ Государственнаго Совѣта и Г. Думы вводятся представители населенія Княжества: 2 въ верхнюю и 4 въ нижнюю палату. Положительныя условія выборовъ заключаются въ обладаніи правомъ участія въ сеймовыхъ выборахъ. Что касается условій отрицательныхъ, то не могутъ быть выбираемы лица: 1) не знающія русскаго языка; 2) подпадающія подъ отрицательныя условія, предусматриваемыя Положеніемъ о выборахъ въ Государственную Думу; 3) подвергшіяся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собою, на основаніи мѣстнаго уголовнаго Уложенія, заключеніе въ смирительномъ домѣ или признаніе виновнаго лишеннымъ гражданскаго довѣрія, либо недостойнымъ состоять на службѣ края, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося сужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностію, силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія; 4) отстраненныя по приговорамъ судебныхъ установленій Великаго Княжества отъ исполненія службы — въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отстраненія, хотя бы они и были освобождены отъ наказанія за давностью силою Всемилостивѣйшаго Манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія, и 5) обвиняемыя въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ пунктѣ 3 или влекущихъ за собою отстраненіе отъ исполненія службы.

ОТДѢЛЪ VI.

§ 25. Правовыя условія дѣятельности органовъ администраціи и суда.

До установленія современнаго государственнаго строя въ Россіи трудно было проводить различіе между закономъ и распоряженіемъ, когда дѣло шло о волеизъявленіяхъ Монарха. По существу всякое такое волеизъявленіе съ правовымъ содержаніемъ должно было быть разсматриваемо, какъ законъ. Основаніемъ къ такому положенію вещей являлась 47 ст. старыхъ Основныхъ законовъ, которая гласила: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной власти исходящихъ". Нѣкоторые изъ изслѣдователей русскаго дореформеннаго государственнаго права тѣмъ не менѣе пытались установить различіе между закономъ и Высочайшимъ указомъ. Такъ, профессоръ Градовскій [1]) полагалъ, что только тѣ предписанія Императора, которыя утверждены Его подписью, имѣютъ силу закона; словесныя же повелѣнія должны относиться къ области распоряженій—административныхъ правилъ. Градовскій опирался въ данномъ случаѣ на текстъ ст. 54 старыхъ О. З., гласившій, что новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ. Но названный ученый какъ бы игнорировалъ то обстоятельство, что на основаніи другихъ законоположеній подавляющее большинство выходившихъ новыхъ законовъ подписи Монарха *не содержали*, а дополненія и изъясненія закона *объявлялись по словеснымъ* Высочайшимъ повелѣніямъ лицами и учрежденіями

---

[1]) Начала русскаго Государственнаго права т. I, стр. 51.

на то уполномоченными. (Ст. 53, 55 Старыхъ Основныхъ Законовъ, Сводъ Законовъ, т. I ч. I изд. 1892 г.).

Ученикъ Градовскаго профессоръ *Коркуновъ* [1]) предлагалъ другую конструкцію указа и закона. Въ виду того, что, согласно ст. 49 старыхъ Основныхъ Законовъ, всѣ предначертанія законовъ должны были разсматриваться въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ восходить на Высочайшее усмотрѣніе, Коркуновъ думалъ, что лишь разсмотрѣнные Государственнымъ Совѣтомъ законопроекты по утвержденіи ихъ Верховной властью получаютъ значеніе законовъ. Такое мнѣніе однако точно такъ же не можетъ быть принято. Не говоря уже о томъ, что по вопросамъ военнаго и военноморского законодательства съ Государственнымъ Совѣтомъ на равныхъ правахъ конкурировали Военный и Адмиралтействъ Совѣты, ст. 53 старыхъ О. З. прямо предусматривала изданіе законовъ въ формѣ Всеподданнѣйшихъ докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія. Этой формой широко пользовались отдѣльные министры и въ особенности Комитетъ министровъ, сильно конкурировавшій въ указанномъ отношеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ. Въ виду приведенныхъ соображеній, большинство ученыхъ склонялось къ тому мнѣнію, что всякое правовое волеизъявленіе Монарха въ дореформенную эпоху являлось закономъ.

Дѣйствительно, различіе между закономъ и указомъ оказалось возможнымъ въ Россіи установить лишь послѣ Манифеста 17 октября 1905 года и послѣ реализаціи его въ новыхъ Основныхъ законахъ, съ какого времени стало возможнымъ также различіе между закономъ въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ.

а) Законъ: Ст. 86 новыхъ О. З. даетъ новое и законченное опредѣленіе признаковъ закона: „Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріятъ силу безъ утвержденія Государя Императора".

Предварительное прохожденіе черезъ Думу и Совѣтъ есть тотъ общій установленный порядокъ, который имѣетъ въ виду ст. 84 н. О. З., гласящая, что „Россійская Имперія

[1]) Указъ и законъ, стр. 325 и слѣд.

управляется на твердомъ основаніи законовъ, изданныхъ *въ установленномъ порядкѣ*".

Исключеніе изъ этого правила составляетъ, какъ то было указано выше, лишь область военно-морского и военнаго законодательства, а также законодательство въ кругѣ правъ членовъ Императорской фамиліи.

По дѣйствующему законодательству иниціатива закона прежде всего принадлежитъ Императору по всѣмъ предметамъ законодательства, а въ отношеніи основныхъ законовъ— только ему одному; затѣмъ обѣимъ Палатамъ. Ни отдѣльные министры, ни Совѣтъ министровъ въ точномъ смыслѣ слова законодательной иниціативой не обладаютъ. Внесеніе министрами законопроектовъ въ палаты нужно отличать отъ иниціативы; это лишь простое выполненіе административнаго порученія или со стороны Монарха или палатъ. Ст. 162 Учрежденія Министерствъ (Свод. Зак. т. I ч. II, по продолж. 1908 г.) гласитъ, что министры входятъ съ представленіями въ законодательномъ порядкѣ не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія, но лишь по поводу отмѣны или измѣненія дѣйствующихъ законовъ. О новыхъ 162 ст. не упоминаетъ. Однако въ этомъ отношеніи пробѣлъ дополняется ст. 174, гласящей, что никакой вопросъ, на который не имѣется закона, не можетъ быть разрѣшенъ безъ представленія его Монарху. (Ср. Пальме, стр. 98-99).

Что же касается формы утвержденія закона, то согласно ст. 64 Учрежденія Государственнаго Совѣта „Законоположенія издаются за собственноручною подписью или утвержденіемъ Императора, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія Совѣта и Думы". Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: *быть по сему* [1]).

Изданный въ установленномъ порядкѣ законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона (О. З. ст. 94); каждый законъ имѣетъ силу лишь на будущее время, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на время пред-

---

[1]) Утвержденіе законопроекта монархомъ скрѣпляется Государственнымъ секретаремъ (Учрежд. Г. Совѣта, ст. 65).

ществующее ему, что онъ есть только подтвержденіе или изъясненіе закона прежняго. (О. С. ст. 89).

Ввиду того, что общее храненіе законовъ полагается въ Правительствующемъ Сенатѣ, всѣ законы должны быть вносимы въ подлинникѣ или въ завѣренныхъ спискахъ въ Сенатъ, который подвергаетъ ихъ обнародованію. (О. З. ст. 90). Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ Основныхъ Законовъ. (О. З. ст. 92). По обнародованіи законъ получаетъ обязательную силу со времени назначеннаго для того въ самомъ законѣ срока; при неустановленіи же таковаго срока — со дня полученія на мѣстѣ листа Сенатскаго изданія, гдѣ законъ напечатанъ (О. З. ст. 93) т. е. *„Собранія узаконеній и распоряженій правительства“*. Въ самомъ законѣ однако можетъ быть указано на обращеніе его въ дѣйствіе до обнародованія по телеграфу (Ibid.). Изданные въ новомъ порядкѣ законы вносятся въ общій систематизированный сборникъ, именуемый *„Сводъ законовъ Россійской имперіи“*. Этотъ сборникъ, предпринятый и законченный въ царствованіе Императора Николая I, представляетъ собою завершеніе ряда попытокъ кодефикаціи накопившагося за цѣлое столѣтіе законодательнаго матеріала, изъ котораго было выброшено все устарѣвшее и противорѣчивое. Матеріалъ, послужившій основаніемъ „Своду Законовъ“, собранъ и размѣщенъ въ хронологическомъ порядкѣ въ особомъ сборникѣ, называемомъ *„Полное собраніе законовъ Россійской Имперіи“*. Въ Полномъ собраніи, изданномъ Императоромъ Николаемъ I-мъ, содержатся старые законы, начиная съ 1649 года по 12-е декабря 1825 года, т. е. по день изданія I-го Манифеста вышеупомянутаго Императора. Изданный на основаніи „Полнаго собранія“ Сводъ законовъ появился въ 1832 году въ количествѣ 15-ти томовъ[1]) и затѣмъ въ цѣломъ видѣ былъ два раза переизданъ; послѣдній разъ въ 1857 году; послѣ того не было полныхъ цѣлостныхъ изданій „Свода“; издавались лишь по мѣрѣ накопленія новаго матеріала отдѣльные томы, къ которымъ въ 1892 году былъ прибавленъ еще одинъ—„Судебные уставы Императора Александра II“. Ввиду

---

[1]) Томы дѣлятся на части.

того, что въ промежутокъ между новыми изданіями отдѣльныхъ томовъ „Свода" накапливается законодательный матеріалъ, требующій кодификаціи, издаются такъ называемыя „Продолженія къ Своду", содержащія лишь появившіяся новыя измѣненія. Наряду съ новыми изданіями томовъ „Свода" и его Продолженіями идетъ составленіе Продолженія „Полнаго Собранія законовъ". Вторая серія послѣдняго сборника обнимаетъ законодательные акты царствованія Императоровъ Николая I и Александра II; третья, еще не законченная серія, начинается съ перваго манифеста Александра III. Новое изданіе томовъ „Свода", „Полнаго Собранія" и Продолженій къ „Своду" возложено на Государственную Канцелярію [1]).

Не смотря на значительный объемъ въ количествѣ 16 томовъ Сводъ законовъ далеко не обнимаетъ всего русскаго законодательства. Въ особыхъ сборникахъ содержится законодательство военное, военно-морское, православно-духовное; кромѣ того сохранилось дѣйствіе особыхъ мѣстныхъ законовъ въ Остзейскомъ Краѣ, въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго; вполнѣ особое мѣстное законодательство сохраняется въ Финляндіи.

б) Распоряженіе. Съ установленіемъ въ Россіи новаго государственнаго строя стало возможнымъ различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, исходящимъ не только отъ подчиненныхъ органовъ, но и отъ самой верховной власти. Возможность такого различія явствуетъ изъ ст. 11-й нов. О. З., гдѣ говорится, что Императоръ издаетъ въ порядкѣ верховнаго управленія указы *въ соотвѣтствіи съ законами...*, а равно *повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ.* Подзаконный характеръ актовъ верховнаго управленія вполнѣ ясно выражается въ приведенной статьѣ. Исключеніе составляетъ только примѣненіе исключительныхъ мѣръ въ соотвѣтствіи съ полномочіями, предусмотрѣнными О. З. ст. 87 (см. права Монарха въ области управленія). Если такимъ образомъ при новомъ государственномъ строѣ право указной дѣятельности самой Верховной власти постановлено въ опредѣленныя рамки, тѣмъ болѣе въ

[1]) Учрежд. Г. Совѣта, 119—124.

такихъ рамкахъ должно находиться право изданія указовъ со стороны органовъ подчиненнаго управленія. Это требованіе точно выражено въ О. З. ст. 122.

„Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, гласитъ названная статья, издаваемыя Совѣтомъ министровъ, министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить закону". Что касается предусматриваемыхъ ст. 122, кромѣ министровъ, субъектовъ права изданія обязательныхъ постановленій, то въ общемъ порядкѣ прежде всего къ нимъ принадлежатъ генералъ-губернаторы, губернаторы, градоначальники, затѣмъ органы земскаго и городского самоуправленія, какъ иныя учрежденія, преслѣдующія задачи государственнаго управленія.

Судебныя рѣшенія.

Судебныя рѣшенія должны основываться на законѣ, хотя въ нѣкоторыхъ случаяхъ могутъ быть основаны и на обычномъ правѣ. Но иногда они могутъ явиться также самостоятельнымъ источникомъ права для регулированія отдѣльныхъ вопросовъ въ виду того, что судъ не имѣетъ права пріостанавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты или неясности закона.

ОТДѢЛЪ VII.

Управленіе.

§ 27. Организація центральныхъ органовъ высшаго Управленія.

Управленіе въ Россіи заключаетъ въ себѣ два момента: управленіе верховное, выполняемое лично Монархомъ, и управленіе подчиненное, принадлежащее отдѣльнымъ правительственнымъ учрежденіямъ. Правительственныя учрежденія помогаютъ Монарху также и въ дѣлахъ верховнаго управленія, но тамъ характеръ ихъ дѣятельности вспомогательный; въ подчиненномъ же управленіи дѣятельность названныхъ учрежденій получаетъ вполнѣ самостоятельное значеніе. Положеніе это ясно вытекаетъ изъ ст. 10-й нов. О. З., въ которой говорится, что въ управленіи верховномъ власть Императора дѣйствуетъ непосредственно; „въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется Имъ, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его именемъ по Его повелѣніямъ". Это подчиненное управленіе въ свою очередь дѣлится на высшее и низшее—подчиненное.

Къ высшимъ правительственнымъ учрежденіямъ принадлежатъ: департаменты и присутствія Государственнаго Совѣта, Правительствующій Сенатъ, Святѣйшій Синодъ, Комитетъ Финансовъ, Опекунскій Совѣтъ, Совѣтъ Министровъ, Военный Совѣтъ, Адмиралтействъ—Совѣтъ. Изъ приведеннаго перечисленія видно, какой сложный аппаратъ представляетъ собою высшее управленіе въ Россіи.

Послѣ 17 Октября въ области гражданскаго общаго управленія центральное и господствующее мѣсто занимаетъ Со-

вѣтъ Министровъ; въ области военной и военно-морской съ нимъ въ извѣстной мѣрѣ конкурируютъ Совѣты военный и Адмиралтействъ, равно какъ и Синодъ въ области управленія духовнаго; Сенату принадлежитъ власть высшаго надзора надъ нѣкоторыми должностными учрежденіями и лицами.

а) Департаменты и особыя присутствія Государственнаго Совѣта.

Департаменты [1]. Въ составѣ Государственнаго Совѣта состоятъ два департамента: департаменты образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта по Высочайшему назначенію. Вѣдѣнію Перваго Департамента подлежатъ: 1) дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній. 2) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ. 3) дѣла, поступающія изъ Правительствующаго Сената. 4) дѣла объ отвѣтственности за должностныя преступныя дѣянія, совершенныя членами Г. Совѣта и Думы, а также Предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ и генералъ-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія по должности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ. 5) Дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ казнѣ, земству, городу или какому либо обществу, учрежденію и т. п., если употребленіе этихъ пожертвованій, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ. Вѣдѣнію Второго Департамента подлежатъ: 1) кассовый отчетъ министра Финансовъ. 2) годовые отчеты Государственнаго Банка и государственныхъ сберегательныхъ кассъ и нѣкоторыхъ кредитныхъ государственныхъ установленій. 3) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, если не требуется ассигнованія средствъ изъ казны, а равно дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей въ тѣхъ случаяхъ, когда для

[1] Учрежденіе Гос. Совѣта, ст. 66—95.

того требуется Высочайшее разрѣшеніе. 4) разные другіе незначительные по своему содержанію вопросы.

Дѣла вносятся въ департаменты министрами. Постановленія департаментовъ по всѣмъ указаннымъ вопросамъ, если дѣло разрѣшается по существу, представляются на благоусмотрѣніе Монарха.

Особыя присутствія. Особыхъ присутствій также два [1].

Первое особое Присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и вознагражденіи ихъ владѣльцевъ состоитъ изъ назначаемыхъ Высочайшею властью четырехъ членовъ Совѣта по Высочайшему назначенію, съ возложеніемъ на одного изъ нихъ, по Высочайшему усмотрѣнію, обязанностей предсѣдателя. На это присутствіе распространяются права, установленныя для департаментовъ Государственнаго Совѣта.

Вторымъ присутствіемъ является особое *Присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената.* Оно состоитъ изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ Совѣта по Высочайшему назначенію и сенаторовъ [2].

Присутствіе не входитъ въ обсужденіе дѣла по существу, а разсматриваетъ лишь, имѣются ли въ рѣшеніи департаментовъ Сената настолько важныя нарушенія закона, чтобы вопросъ могъ перейти на новое разсмотрѣніе общаго собранія Сената. Заключенія Присутствія представляются на благоусмотрѣніе Монарха.

б) Комитетъ финансовъ. Комитетъ финансовъ есть высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики. Комитетъ Финансовъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію. Кромѣ того въ составъ Комитета входятъ на правахъ членовъ: Предсѣдатель Совѣта Министровъ, Министръ Финансовъ и Государственный Контролеръ. На Комитетъ возлагается: 1) Обсужденіе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ; 2) обсужде-

---

[1]) Ibid. ст. 96—107.

[2]) Св. Зак. т. I, ч. 2, книга 3.

ніе въ порядкѣ управленія другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія, и 3) предварительное, съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ. Сужденія комитета представляются на Высочайшее благовоззрѣніе.

в) Опекунскій Совѣтъ. Опекунскій Совѣтъ представляетъ собою высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ спеціальной Монаршей благотворительности (вѣдомство Императрицы Маріи). Ввиду указаннаго спеціальнаго характера О. Совѣтъ можетъ получать повелѣнія не только отъ Императора, но и Императрицы. Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго „Вѣдомствомъ Императрицы Маріи" изъ неопредѣленнаго числа почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшей властью. О. Совѣтъ дѣйствуетъ въ составѣ двухъ присутствій—Петербургскаго и Московскаго. Присутствія однако не дѣлятъ Совѣта, который разсматривается дѣйствующимъ, какъ одно цѣлое. Присутствія эти не образуютъ постоянныхъ секцій съ опредѣленнымъ составомъ. Составъ присутствій опредѣляется фактическимъ пребываніемъ почетныхъ опекуновъ въ Петербургѣ и въ Москвѣ, при чемъ членъ О. Совѣта, находясь временно въ одномъ изъ названныхъ городовъ можетъ засѣдать въ соотвѣтственномъ присутствіи. Дѣла, превышающія личную власть Совѣта, представляются на благоусмотрѣніе Императора.

г) Св. Правительствующій Синодъ. Согласно О. З. ст. 65, Синодъ является учрежденіемъ, содѣйствующимъ Императору въ дѣлахъ управленія православной церкви. Синодъ представляетъ собою коллегію изъ членовъ постоянныхъ и временныхъ, одинаково назначаемыхъ Высочайшей властью большей частью изъ числа епископовъ, хотя нѣтъ юридическихъ препятствій и къ тому, чтобы члены Синода назначались изъ среды высшаго бѣлаго духовенства. Постоянные члены иначе именуются „присутствующими".

Предсѣдательствованіе возлагается на архіепископа (митрополита С. Петербургскаго). Управляющіе духовными округами (епархіями) епископы во время нахожденія въ числѣ членовъ Синода не освобождаются отъ обязанностей по упра-

вленію епархіями. При Синодѣ находится оберъ-прокуроръ, который является представителемъ названной коллегіи въ другихъ высшихъ государственныхъ установленіяхъ и обладаетъ правами министра. При Синодѣ имѣется кромѣ того цѣлый рядъ учрежденій бюрократическаго характера, подъ начальствомъ оберъ прокурора образующихъ спеціальное министерство, извѣстное подъ именемъ вѣдомства православнаго исповѣданія.

д) Военный Совѣтъ. Военный Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ военнаго министра изъ членовъ по Высочайшему назначенію. Кругъ вѣдомства его весьма разнообразенъ; между прочимъ ему принадлежитъ право обсужденія постановленій по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а также и положеній и наказовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ [1]). Сужденія Совѣта по этимъ вопросамъ подносятся на Высочайшее благоусмотрѣніе; но наряду съ этимъ по цѣлому роду дѣлъ, преимущественно хозяйственнаго характера, Совѣтъ обладаетъ самостоятельной властью.

е) Адмиралтействъ—Совѣтъ.

Адмиралтействъ—Совѣтъ есть учрежденіе подобное Военному Совѣту въ примѣненіи къ военно-морскому управленію. Предсѣдательствуетъ въ А.—Совѣтѣ морской министръ, засѣдаютъ члены по Высочайшему назначенію. Кругъ вѣдомства въ существенныхъ чертахъ сходенъ съ компетенціей В. Совѣта. Къ особенностямъ между прочимъ принадлежитъ право разсмотрѣнія дѣлъ о морскихъ призахъ.

ж) Правительствующій Сенатъ [2]).

Правительствующій Сенатъ настоящаго времени не имѣетъ ничего общаго съ Сенатомъ временъ Петра 1-го. Реформы, происходившія въ его существѣ въ теченіе двухъ вѣковъ, постепенно измѣнили его первоначальную организацію и назначеніе. Преобразованія, которымъ подвергался Сенатъ, клонились къ одной цѣли: превратить Сенатъ въ органъ

---

[1]) О. З. ст. 96.

[2]) Сводъ Зак. т. I, ч. 2, книга 4. Учрежденіе Прав. Сената.

высшаго суда и надзора. Въ послѣднемъ отношеніи однако цѣль эта еще далеко не достигнута, и Сенатъ сохранилъ многія чисто административныя функціи. Функція надзора выражена въ слѣдующихъ словахъ закона: „Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ зависимости“ (Учреж. Сената, ст. 1).

Къ послѣднимъ относятся: министерство Императорскаго двора, вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи, собственная канцелярія Монарха и другія учрежденія, имѣющія характеръ Его личнаго секретаріата. Судебная функція Сената со всей полнотой выступаетъ въ его кассаціонной дѣятельности.

Былое значеніе Сената до настоящаго времени сохраняетъ свой отголосокъ въ томъ фиктивномъ положеніи, что „Единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ“ (ст. 4).

Выраженіе это однако не имѣетъ практическаго значенія: Сенатъ представляетъ собою рядъ самостоятельныхъ учрежденій коллегіальнаго характера, никогда in pleno въ общемъ собраніи всѣхъ коллегій не собирающихся. Коллегіи Сената называются департаментами. (Приведенное общее правило о раздѣльномъ, вполнѣ независимомъ, существованіи отдѣльныхъ, входящихъ въ составъ Сената, коллегій нисколько не нарушается тѣмъ исключительнымъ обстоятельствомъ, что въ день двухсотлѣтняго юбилея Сената 2 Марта 1911 г. Государь Императоръ предсѣдательствовалъ въ торжественномъ засѣданіи всѣхъ департаментовъ и общаго собранія). Департаментовъ всѣхъ 6; два изъ нихъ чисто судебные, другіе по преимуществу административные. Въ опредѣленныхъ сочетаніяхъ другъ съ другомъ они образуютъ соединенныя засѣданія, называемыя соединенными присутствіями, общими собраніями. Въ составѣ Сената еще находится Высшее дисциплинарное присутствіе. Можетъ быть образуемъ особый Верховный уголовный судъ.

Изъ числа шести департаментовъ два съ чисто судебными функціями именуются кассаціонными (уголовный и

гражданскій). Они представляютъ собою высшій въ Имперіи судъ общаго значенія.

Затѣмъ идутъ департаменты административные: первый, второй, герольдіи и судебный. Департаменты первый, второй и герольдіи образуютъ первое общее собраніе; судебный департаментъ и одинъ изъ кассаціонныхъ—второе общее собраніе. Далѣе образуются: 1) Общее Собраніе кассаціонныхъ департаментовъ; 2) Общее Собраніе Перваго и кассаціонныхъ департаментовъ; 3) Соединенное Присутствіе Перваго и Гражданскаго Кассаціоннаго департаментовъ; 4) Соединенное Присутствіе Перваго и Уголовнаго Кассаціоннаго департаментовъ; 5) Соединенное Присутствіе Перваго и кассаціонныхъ Департаментовъ, 6) и Особое Присутствіе (ст. 12).

Сенаторы вообще назначаются по непосредственному избранію Монарха какъ изъ военныхъ, такъ и гражданскихъ чиновъ, независимо отъ какихъ либо особыхъ условій (ст. 6). Исключеніе составляютъ члены кассаціонныхъ департаментовъ, назначаемые обязательно изъ высшихъ чиновъ судебнаго вѣдомства. Званіе сенатора соединимо съ другими должностями; исключеніе представляетъ собою званіе сенаторовъ тѣхъ же кассаціонныхъ департаментовъ. Лица, носящія званіе сенаторовъ, дѣлятся на сенаторовъ присутствующихъ и не присутствующихъ въ департаментахъ.

Кромѣ сенаторовъ въ сенатѣ по должности (ex officio) присутствуютъ министры, лица ихъ замѣняющія, главные начальники губерній (генералъ-губернаторы) во время своего пребыванія въ Петербургѣ; [министры и генералъ-губернаторы присутствуютъ въ Сенатѣ, лишь когда дѣло касается ввѣренныхъ имъ частей управленія (ст. 8)]. Особыя преимущества сенаторовъ кромѣ класса должности (не ниже третьяго) заключаются въ томъ, что они могутъ получать особыя порученія: обслѣдованіе законности управленія губерній (ревизіи) и взысканіе накопившихся недоимокъ (ст. 245).

Организація департаментовъ сводится къ тому, что къ присутствію въ томъ или другомъ изъ нихъ сенаторы назначаются по Высочайшему усмотрѣнію. Предсѣдательство въ департаментахъ по усмотрѣнію Монарха возлагается на одного изъ сенаторовъ, именуемаго первоприсутствующимъ, которымъ въ общихъ собраніяхъ является старшій по чину.

При каждомъ департаментѣ для надзора за порядкомъ производства дѣлъ и правильностью рѣшеній состоитъ подъ начальствомъ министра юстиціи особый оберъ-прокуроръ, именуемый въ Департаментѣ герольдіи герольдмейстеромъ; надзоръ за порядкомъ производства дѣлъ въ общихъ собраніяхъ лежитъ на министрѣ юстиціи, которому принадлежитъ званіе генералъ-прокурора. Каждый департаментъ имѣетъ свою канцелярію подъ управленіемъ оберъ-прокурора.

Каждый изъ департаментовъ представляетъ собою независимую коллегію, самостоятельную инстанцію, гдѣ производящіяся дѣла заканчиваются и откуда только въ особыхъ случаяхъ переходятъ въ общее собраніе.

Что касается круга вѣдомства сенатскихъ установленій, то наиболѣе обширная компетенція принадлежитъ первому Департаменту [1]). Ему между прочимъ предоставлено: 1) обнародованіе законовъ и указовъ Императора а также, разъясненіе законовъ; 2) охраненіе и удостовѣреніе права различныхъ сословій, кромѣ дворянства и почетнаго гражданства; 3) толкованіе смысла дѣйствующихъ узаконеній. 4) разсмотрѣніе жалобъ на неправильныя распоряженія министерствъ, губернскихъ органовъ управленія и самоуправленія; 5) наложеніе административныхъ взысканій, преданіе суду должностныхъ лицъ опредѣленныхъ разрядовъ не выше 4 класса; 6) разрѣшеніе споровъ о предѣлахъ власти (пререканія) между министерствами, между губернскими учрежденіями; 7) разсмотрѣніе жалобъ на постановленія губернскихъ по дѣламъ о выборахъ въ Государственную Думу коммисій и присутствій объ обществахъ 8) жалобы земскихъ и городскихъ управъ на постановленія губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій; 9) такъ называемыя, дѣла казеннаго управленія, какъ напримѣръ: споры между министерствами о казенномъ имуществѣ и многіе другіе предметы, трудно поддающіеся общимъ опредѣленіямъ.

Компетенція перваго департамента вообще трудно поддается общимъ опредѣленіямъ кромѣ того и потому, что, кромѣ точнаго перечисленія отдѣльныхъ предметовъ, п. 7 ст. 19 Учрежденія Сената къ округу вѣдомства Сената отнесе-

[1]) Учрежд. Сената, ст. 19.

ны: всѣ вообще дѣла управленія, производимыя въ министерствахъ и другихъ подчиненныхъ Сенату мѣстахъ, когда, на основаніи подлежащихъ правилъ, эти дѣла не могутъ быть приведены къ окончанію иначе, какъ съ разрѣшенія или чрезъ посредство Правительствующаго Сената, и не принадлежатъ къ предметамъ другихъ Департаментовъ.

Вѣдѣнію Второго департамента [1]) принадлежатъ дѣла по жалобамъ на рѣшенія органовъ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ и по вопросамъ, возбужденнымъ названными органами. Къ этому послѣднему пункту относится также разъясненіе смысла законовъ, при чемъ въ отличіе отъ перваго департамента таковыя разъясненія Второй департаментъ даетъ не по своей инициативѣ, а лишь по инициативѣ министровъ и губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій.

Департаментъ герольдіи вѣдаетъ дѣла о сословныхъ правахъ дворянства и почетнаго гражданства и поясняетъ относящіеся сюда законы.

Предметы вѣдомства Судебнаго департамента весьма пестры и состоятъ между прочимъ въ охраненіи въ подчиненныхъ мѣстахъ установленнаго порядка по производству дѣлъ и исполненію рѣшеній, поясненіи законовъ и разсмотрѣніи дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ въ апелляціонномъ и ревизіонномъ порядкѣ (ст. 12—27).

Къ дѣламъ кассаціонныхъ департаментовъ относятся: 1) разсмотрѣніе кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ на постановленія судовъ новаго устройства (созданныхъ закономъ 1864 г.): 2) (по уголовному департаменту) возобновленіе уголовныхъ дѣлъ и обсужденіе въ качествѣ суда первой инстанціи преступленій нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ выше пятаго класса: 3) надзоръ за общими судебными учрежденіями.

Приготовленіе дѣлъ къ докладу въ департаментахъ, кромѣ кассаціонныхъ, возложено на канцелярію, которая также и докладываетъ дѣло (ст. 51 и 82). Quorum—три сенатора. Когда въ департаментѣ при рѣшеніи дѣла не со-

---

[1]) Ibid. ст. 20.
[2]) Ст. 21.

стоится требуемаго большинства, оберъ-прокуроръ старается согласить сенаторовъ сперва устно, потомъ письменно (ст. 100). Если это не удастся, дѣло переносится въ общее собраніе, (1-ое или 2-е) куда кромѣ того вопросы переходятъ, если на дѣло не можетъ вообще установиться общаго взгляда сенаторовъ и оберъ-прокурора, на сторону котораго сталъ министръ-юстиціи (ст. 105); равнымъ образомъ дѣло переносится въ общее собраніе, если въ извѣстныхъ случаяхъ съ департаментомъ не соглашается министръ-юстиціи или если какой либо другой министръ по поступившей на него жалобѣ представитъ особое мнѣніе, департаментъ же этого мнѣнія не раздѣлитъ (ст. 122—123). Въ общемъ собраніи порядокъ дѣлопроизводства такой же, какъ и въ департаментахъ, но къ соглашенію сенаторовъ приводитъ министръ юстиціи. Проекты такого рода соглашеній предварительно разсматриваются въ особомъ учрежденіи при министерствѣ юстиціи, именуемомъ „консультаціей" (ст. 111). Если и въ общемъ собраніи не образуется необходимаго большинства, дѣло представляется черезъ 1 департаментъ Государственнаго Совѣта Императору.

Въ исключительныхъ случаяхъ, по жалобамъ частныхъ участвующихъ въ дѣлѣ лицъ, поданное Монарху рѣшеніе департамента поступаетъ въ Особое присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ и, если здѣсь жалоба будетъ признана достойной вниманія, дѣло переходитъ въ общее собраніе.

Учрежденія и лица, подчиненныя Сенату, получаютъ его постановленія подъ именемъ указовъ.

Основныя начала указаннаго дѣлопроизводства сложились еще при Петрѣ Великомъ. Отсюда въ административныхъ департаментахъ сохранилась подавляющая роль канцеляріи. Въ кассаціонныхъ департаментахъ наоборотъ канцелярія играетъ лишь подготовительную роль, а докладъ дѣла лежитъ на обязанности сенаторовъ по очереди. Оберъ-прокуроръ даетъ лишь свое заключеніе. Рѣшенія кассаціонныхъ департаментовъ окончательны и обжалованію не подлежатъ.

Соединенныя присутствія и общія собранія кассаціонныхъ департаментовъ въ взаимномъ соединеніи и въ соединеніи съ 1 департаментомъ образуются по отдѣльнымъ главнымъ образомъ судопроизводственнымъ поводамъ.

„Указы (административнаго) Сената, гласитъ 198 ст. Учрежденія Сената, исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, какъ собственные Императорскаго Величества, и одинъ Государь или Именной Его указъ можетъ остановить Сенатское повелѣніе". Но если мѣсто или лицо подчиненное въ двухъ одинаковыхъ дѣлахъ усмотритъ разнорѣчащія предписанія Сената, то, не исполняя, докладываетъ о томъ Сенату, который таковыя дѣла, съ объясненіемъ своихъ рѣшеній, представляетъ Императору.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Сенатъ не можетъ ни уничтожить, ни перемѣнить своего рѣшенія, безъ особаго Высочайшаго повелѣнія.

Онъ „не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона", но о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ разрѣшенія, и все дѣло, вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, сперва на благоусмотрѣніе Монарха и за тѣмъ на разсмотрѣніе законодательныхъ установленій (ст. 173 и 201 по продолж. 1906 г.). Право это однако не касается кассаціонныхъ департаментовъ, которые на основаніи ст. 10 Устава Гражданскаго и ст. 13 Уголовнаго судопроизводства, подобно прочимъ судебнымъ учрежденіямъ, не могутъ останавливать разсмотрѣніе дѣла подъ предлогомъ неполноты закона. Въ заключеніе необходимо упомянуть, что многія изъ статей закона, касающіяся стараго Сената—административныхъ департаментовъ, потеряли свое реальное значеніе въ виду того, что вообще административные департаменты Сената, представляя собою архаическое учрежденіе, не отвѣчаютъ дѣйствительнымъ потребностямъ времени: надзоръ Сената за министерскимъ управленіемъ призраченъ; самъ Сенатъ находится подъ сильнымъ вліяніемъ министра юстиціи; непосредственнаго общенія съ Верховной властью онъ лишенъ, хотя буква закона предоставляетъ ему право о замѣченныхъ злоупотребленіяхъ министерской власти непосредственно доносить Монарху.

1) Совѣтъ Министровъ.

Существующій въ настоящее время Совѣтъ министровъ

созданъ Высочайшимъ указомъ 19 Октября 1905 года. Онъ съ одной стороны замѣнилъ собою до того существовавшій, но почти не дѣйствовавшій, совѣтъ того же имени, а съ другой получилъ въ свое вѣдѣніе нѣкоторые разряды административныхъ дѣлъ уничтоженнаго указомъ 23 Апрѣля 1906 г. особаго правительственнаго и законосовѣщательнаго учрежденія—Комитета министровъ.

Нынѣшній Совѣтъ министровъ[1]) представляетъ собою поэтому учрежденіе вполнѣ новое. Это подтверждается тѣмъ обстоятельствомъ, что регулирующія его правила пытаются дать дѣйствительное единство дотолѣ разрозненной правительственной дѣятельности отдѣльныхъ министровъ. Предназначенный къ таковому объединенію старый Совѣтъ министровъ въ дѣйствительности существовалъ только на бумагѣ. Ни по своему существу, ни даже по идеѣ онъ не былъ учрежденіемъ въ точномъ смыслѣ этого слова, а лишь особою формою министерскихъ докладовъ Монарху въ присутствіи другихъ министровъ. Старый Совѣтъ не обладалъ поэтому никакой властью исполненіи, являлся учрежденіемъ лишь совѣщательнымъ. Новый Совѣтъ наоборотъ обладаетъ инымъ характеромъ. Это есть постоянное учрежденіе съ особымъ предсѣдателемъ для тѣхъ случаевъ, когда Монархъ самъ не пожелаетъ предсѣдательствовать, съ особымъ точно обозначеннымъ кругомъ дѣлъ и съ извѣстной долей самостоятельности въ ихъ разрѣшеніи. Главнымъ образомъ, гласитъ законъ, на совѣтъ министровъ возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія.

Но такое объединеніе не превращаетъ однако Совѣта министровъ въ учрежденіе подобное кабинету парламентарныхъ государствъ. Требуемое объединеніе дѣйствій вовсе не является политической солидарностью членовъ Совѣта. Право назначенія и выбора министровъ всецѣло принадлежитъ Императору и не стѣснено никакими условіями. Главнымъ образомъ министры назначаются изъ рядовъ высшей бюрокра-

---

[1]) Св. Зак. т. I, ч. II, Учрежденіе Совѣта министровъ, изд. 1906 г. съ продолженіями.

тій; отвѣтственны они только передъ Монархомъ и подчинены также только ему. Въ Думѣ они должны быть выслушиваемы во всякое время по ихъ требованію, но сами, какъ было указано выше, имѣютъ право отказываться отъ объясненій по запросамъ и не отвѣчать на интерпелляціи. Министры—это совѣтники короны, вполнѣ независимые отъ народнаго представительства. Предсѣдатель Совѣта, или его члены по принадлежности скрѣпляютъ [1]) (контрасигнируютъ) Высочайшіе указы и повелѣнія. Будучи членами Совѣта, министры вмѣстѣ съ тѣмъ стоятъ во главѣ отдѣльныхъ частей управленія.

Согласно 2 ст. Учрежденія Совѣта, Совѣтъ Министровъ состоитъ изъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству. Главные начальники прочихъ частей участвуютъ въ Совѣтѣ лишь по дѣламъ своей части.

Опредѣленіе это не совсѣмъ точно, такъ какъ съ одной стороны въ составъ Совѣта входитъ оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода, вѣдомство котораго не принадлежитъ къ общему министерскому устройству, а съ другой стороны упоминаемый въ учрежденіи министерствъ главноуправляющій государственнымъ коннозаводствомъ присутствуетъ только по дѣламъ своего вѣдомства (части).

Кстати необходимо замѣтить, что правами министровъ пользуются именно лишь главноуправляющіе, т. е. лица въ завѣдываніи которыхъ находятся самостоятельныя независимыя отъ другого министра отрасли управленія. Завѣдующіе же лишь частями министерствъ, хотя бы таковыя именовались Главными управленіями, въ отличіе отъ главноуправляющихъ называются начальниками главныхъ управленій. Совѣтъ министровъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ министровъ, по избранію Императора, или особаго, назначеннаго лица, которое, не имѣя портфеля, тѣмъ не менѣе въ этихъ случаяхъ пользуется всѣми правами министра [2]).

Кругъ вѣдомства Совѣта очень обширенъ [3]). Кромѣ объединенія дѣятельности отдѣльныхъ министровъ по предме-

[1]) О. З. ст. 24.

[2]) Учрежденіе Совѣта, ст. 3 и 6.

[3]) Ibid. ст. 7, 8 и 9.

тамъ какъ законодательства, такъ и высшаго управленія (120 ст. О. З.), ему принадлежитъ между прочимъ изъ важнѣйшихъ дѣлъ: 1) дѣла объ утвержденіи уставовъ компаній на акціяхъ, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи и не требуется разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ; 2) дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это назначеніе превышаетъ власть министровъ; 3) поднесеніе къ Высочайшему утвержденію особаго списка должностей по государственной, гражданской или же общественной службѣ, занятіе которыхъ освобождаетъ отъ призыва изъ запаса въ армію и флотъ и въ государственное ополченіе; 4) оставленіе безъ послѣдствій ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній; 5) отмѣна или измѣненіе въ опредѣленныхъ случаяхъ постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія, (въ тѣхъ случаяхъ, когда таковая отмѣна или измѣненіе не вызываютъ возвышенія обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ или думою); 6) предположенія о необходимости принятія исключительныхъ мѣръ на основаніи 87 ст. О. З. и разрѣшеніе кредитовъ впредь до утвержденія новой росписи на основаніи 116 ст. О. З.; 7) Записки Финляндскаго Генералъ-Губернатора, о дѣлахъ, которыя, по тѣснымъ связямъ Великаго Княжества Финляндскаго съ прочими частями Имперіи, имѣя близкое отношеніе къ обоимъ управленіямъ, требуютъ, какъ съ той, такъ и съ другой стороны, разсмотрѣнія, когда генералъ-губернаторъ признаетъ это нужнымъ и когда не требуется измѣненія дѣйствующихъ въ Финляндіи узаконеній. Кромѣ того Совѣтъ обсуждаетъ, какія возникающія по Финляндіи дѣла затрагиваютъ интересы Имперіи и требуютъ соотвѣтственныхъ дѣйствій правительства. (Приложеніе къ ст. 1 Учрежденія Совѣта).

Перечень этотъ однако далеко не исчерпывающій. Вообще всякое дѣло, превышающее власть отдѣльнаго министра, поступаетъ въ Совѣтъ [1]). Любопытно, что въ кругъ вѣдѣнія Совѣта между прочимъ входятъ и такія мелкія дѣла, какъ поло-

---

[1]) Ibid. Ст. 7[1] по продолженію 1908 г.

женіе о разъясненіи и развитіи устава Православнаго Миссіонерскаго Общества или дѣла объ отчужденіи собственныхъ домовъ Государственнаго Банка.

Одни изъ дѣлъ, входящихъ въ кругъ вѣдомства Совѣта, требуютъ Высочайшаго разрѣшенія, другія разрѣшаются собственной властью Совѣта и докладываются Монарху лишь въ важнѣйшихъ случаяхъ.

При обсужденіи отдѣльныхъ дѣлъ въ Совѣтѣ министровъ могутъ быть приглашаемы, по распоряженію Предсѣдателя Совѣта, съ правомъ совѣщательнаго голоса или для представленія объясненій, лица, содѣйствіе которыхъ разрѣшенію дѣла можетъ быть полезнымъ. (ст. 11).

Совѣтъ министровъ приступаетъ къ разсмотрѣнію дѣлъ или по предложеніямъ Предсѣдателя Совѣта, или по сообщенію того министра либо главноуправляющаго, къ вѣдомству коего дѣло относится (ст. 13). Предположенія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, равно какъ особыхъ совѣщаній, комитетовъ и коммисій, по предметамъ законодательства, а также инымъ, подлежащимъ вѣдѣнію Г. Думы и Г. Совѣта, не могутъ быть вносимы въ названныя установленія безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ Совѣтѣ министровъ главныхъ основаній этихъ предположеній и существенныхъ ихъ частей (ст. 14). Никакая, имѣющая общее значеніе, мѣра управленія не можетъ быть принята главными начальниками вѣдомствъ помимо Совѣта министровъ (ст. 15). Предсѣдателю Совѣта доставляются министрами и главноуправляющими безотлагательно свѣдѣнія о всѣхъ выдающихся, происходящихъ въ государственной жизни, событіяхъ и вызванныхъ ими мѣрахъ и распоряженіяхъ. Таковыя мѣры и распоряженія Предсѣдатель Совѣта, если признаетъ нужнымъ, предлагаетъ на обсужденіе Совѣта.

По исключенію дѣла, исключительно касающіяся Императорскаго Двора, государственной обороны и внѣшней политики, вносятся въ Совѣтъ министровъ лишь, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе, или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ это необходимымъ (ст. 16). Предположенія начальниковъ вѣдомствъ, принадлежащихъ къ общему министерскому устройству, о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія также поступа-

ютъ на обсужденіе Совѣта министровъ. Правило это не распространяется на должности по вѣдомству Императорскаго Двора и по управленію арміею и флотомъ, а также на должности дипломатическія (ст. 17).

Главными начальниками частей сообщаются Предсѣдателю Совѣта министровъ, предварительно всѣ всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ (ст. 19). Такіе всеподданнѣйшіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта его Предсѣдателемъ или же, по соглашенію его съ подлежащимъ министромъ, докладываются непосредственно Императору, и при томъ, въ случаѣ надобности, въ присутствіи Предсѣдателя Совѣта министровъ.

Послѣднимъ постановленіемъ становится преграда тому ненормальному положенію вещей, при которомъ въ дореформенной Россіи министрамъ представлялось неограниченное право всеподданнѣйшихъ докладовъ, посредствомъ которыхъ достигались даже изъятія изъ законовъ.

По дѣламъ, разсматриваемымъ въ Совѣтѣ, требуется единогласіе. При отсутствіи единогласія Предсѣдатель испрашиваетъ указаній Монарха. (ст. 18.) Непремѣнно вносятся на Высочайшее благоусмотрѣніе предположенія министровъ объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ. Точно также въ случаяхъ, когда законы недостаточны, дѣла представляются Монарху черезъ Совѣтъ министровъ. Совѣтъ имѣетъ собственную Канцелярію.

§ 28. Центральные органы подчиненнаго управленія.

Къ центральнымъ органамъ подчиненнаго управленія принадлежатъ министерства и управленія имъ равныя.

а) Министерства. Основныя начала организаціи министерствъ, въ вѣдѣніи которыхъ находятся отдѣльныя отрасли подчиненнаго управленія, опредѣляются особымъ закономъ, носящимъ названіе „Общаго Учрежденія министерствъ“. Согласно этому закону, во главѣ министерства становится министръ, главноуправляющій или главноначальствующій съ помощниками—„товарищами“ (Ст. 1 и 2).

Главныя части, министерство составляющія, суть: 1)

департаменты: (управленія, канцеляріи) 2) совѣтъ министра; 3) общее Присутствіе въ каждомъ Департаментѣ; 4) особенныя установленія, при нѣкоторыхъ министерствахъ состоящія.

Департаментъ и канцелярія дѣлятся на отдѣленія, отдѣленія—на столы. Каждый департаментъ и канцелярія состоятъ въ управленіи директора. Въ департаментахъ и канцеляріяхъ, кромѣ директоровъ, состоятъ вице-директоры. Во главѣ отдѣленія стоитъ начальникъ отдѣленія или дѣлопроизводитель, а столъ управляется столоначальникомъ или помощникомъ дѣлопроизводителя.

Помимо департаментовъ въ составѣ нѣкоторыхъ министерствъ имѣются учрежденія, стоящія выше департаментовъ по кругу своей власти. Такія учрежденія обыкновенно именуются главными управленіями, а стоящіе во главѣ ихъ начальники по большей части приравниваются къ товарищамъ министровъ.

Въ большинствѣ министерствъ для разсмотрѣнія наиболѣе важныхъ дѣлъ образуется совѣтъ министра подъ его предсѣдательствомъ изъ товарища министра, директоровъ департаментовъ, а иногда и особыхъ членовъ по Высочайшему назначенію.

Общее присутствіе департамента составляется подъ предсѣдательствомъ директора изъ начальниковъ отдѣленій.

Въ числѣ особенныхъ установленій, находящихся въ составѣ министерствъ, имѣются различные техническіе и ученые комит еты, спеціальные совѣты и проч.; помимо начальниковъ отдѣльныхъ частей и имъ подчиненныхъ лицъ въ министерствѣ могутъ находиться зависящіе непосредственно отъ министра чиновники особыхъ порученій, а также различные инспектора. Среди особыхъ установленій заслуживаютъ вниманія также коллегіи, которыя состоятъ не только изъ чиновниковъ даннаго министерства, но также и изъ представителей другихъ министерствъ. Особенность этихъ коллегій заключается въ томъ, что, если при постановленіи подлежащаго исполненію рѣшенія одинъ изъ представителей посторонняго министерства не согласится съ большинствомъ и его поддерживаетъ его главный начальникъ—министръ, дѣло вызы-

ваетъ необходимость соглашенія обоихъ министровъ: того, въ вѣдомствѣ котораго находится коллегія, и того, чей представитель не согласился съ большинствомъ. Если соглашенія между названными министрами достигнуто не будетъ, дѣло переходитъ въ Совѣтъ министровъ [1]).

Какъ начальники подчиненныхъ частей, министры дѣйствуютъ не иначе, какъ въ предѣлахъ общихъ законовъ и опредѣленнаго круга вѣдомства. Однако, при обстоятельствахъ, когда дѣло не можетъ быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми способами, съ обязательствомъ доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ настоятельности Сенату. (Учрежденіе министерствъ, ст. 158).

Подчиненныя мѣста и лица обязаны исполнять приказанія министра въ точности и безпрекословно (ст. 188), но власть его вмѣстѣ съ тѣмъ исключительно подзаконная. Еслибы поэтому въ предписаніи министра или объявленномъ имъ повелѣніи Монарха подчиненный усмотрѣлъ отмѣну закона, учрежденія или объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, тогда онъ обязанъ представить о томъ министру. Если же и затѣмъ предписаніе будетъ подтверждено отъ лица министра, тогда случай представляется Прав. Сенату на окончательное разрѣшеніе (ст. 190).

Если-бъ въ исполненіи предписаній министра подчиненный усмотрѣлъ крайнія неудобства, онъ обязанъ представить о томъ министру и потомъ поступать по его приказанію, не входя снова съ представленіемъ (ст. 192).

Товарищи министровъ замѣняютъ министровъ въ случаѣ отсутствія, болѣзни или по особымъ порученіямъ несутъ отдѣльныя обязанности своихъ начальниковъ, или же управляютъ отдѣльной частью министерства.

„Общему учрежденію“ министерствъ извѣстны слѣдующія главныя части управленія, носящія наименованіе министерствъ—министерства: иностранныхъ дѣлъ, военное, морское, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, путей сообщенія, юсти-

---

[1]) Таковые, напримѣръ, Комитеты Управленія желѣзныхъ дорогъ и По сооруженію желѣзныхъ дорогъ Министерства путей сообщенія, по закону 3 Мая 1899 г.

ціи, народнаго просвѣщенія, Императорскаго двора [1]), торговли и промышленности; кромѣ того, два главныхъ управленія: 1) землеустройства и земледѣлія и 2) государственнаго коннозаводства и одно учрежденіе съ наименованіемъ —государственный контроль.

б) Установленія равныя министерствамъ. Таковыми являются установленія, не предусматриваемыя общимъ „учрежденіемъ министерствъ", но равныя имъ по своимъ правамъ. Къ такимъ прежде всего относятся отдѣльныя части обширнаго секретаріата монарха: 1) Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія, 2) Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія по учрежденіямъ (установленіямъ) Императрицы Маріи, 3) Канцелярія Е. И. В. по принятію прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее имя.

Своеобразное министерство представляетъ собою совокупность различнаго рода бюрократическихъ установленій при Св. Синодѣ, именуемыхъ „вѣдомствомъ православнаго исповѣданія".

Во главѣ канцелярій Е. И. В. стоятъ главноуправляющіе, во главѣ бюрократическихъ установленій Св. Синода—оберъ-прокуроръ.

§ 29. Мѣстное управленіе.

а) Административное дѣленіе территоріи.

Общимъ административнымъ дѣленіемъ является дѣленіе на губерніи. Существуетъ еще въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Имперіи, на окраинахъ, дѣленіе на области и округа. Всѣхъ губерній, не считая 8 финляндскихъ, 71; областей—21; округовъ—2. Губерніи дѣлятся на уѣзды, области — въ нѣкоторыхъ мѣстахъ на уѣзды, въ другихъ — на отдѣлы и

[1]) Въ составъ Министерства Двора входятъ совѣтъ министерства; канцелярія; Главное управленіе Удѣловъ, Кабинетъ (управленіе частной собственностью Государя, горными заводами и фабриками), Части: Гофмаршальская, Церемоніальная; Капитулъ Императорскихъ и царскихъ орденовъ; Дирекція Императорскихъ театровъ; контроль; касса; Управленіе придворнаго духовенства; Управленіе придворно-медицинской части; Императорская Академія художествъ; Эрмитажъ, Охота и проч. Центральныя части прочихъ министерствъ указываются ниже при изложеніи отдѣльныхъ отраслей управленія.

округа. Нѣкоторыя губерніи слагаются въ единицы высшаго мѣстнаго управленія—генералъ-губернаторства. Губерніи и области Кавказа образуютъ одно Намѣстничество. Уѣзды въ полицейскомъ отношеніи дѣлятся, по общему правилу, на „станы". Входящія въ составъ становъ „волости" являются административнымъ дѣленіемъ сословнаго (крестьянскаго) характера. Всесословная волость общаго значенія имѣется пока лишь въ проектѣ. Существуютъ еще города, выдѣленные изъ состава губерній и образующіе равныя имъ административныя дѣленія, называемыя градоначальствами.

Кромѣ этихъ административныхъ дѣленій имѣются еще спеціальные округа: учебные, таможенные, почтово-телеграфные, путей сообщенія, военные, „удѣльные", судебные (судебной палаты); для управленія горнымъ дѣломъ существуютъ горныя области; округа церковнаго управленія называются епархіями.

Дѣленіе на губерніи и области и спеціальные округа—искусственное. Учрежденіе губерній относится ко времени Петра Великаго; при Екатеринѣ Второй существовали въ видѣ общаго административнаго дѣленія генералъ-губернаторства, теперь сохранившіяся по преимуществу только на окраинахъ и иногда возникающія въ разныхъ мѣстахъ въ видѣ временной исключительной мѣры.

50 губерній управляются на основаніи общаго для нихъ закона „Общаго учрежденія губернскаго" [1]). Уклоненіе отъ общихъ основаній существуетъ для губерній бывшаго Царства Польскаго, Сибирскихъ и Кавказскихъ; уклоненія существуютъ также въ областномъ и округовомъ управленіи. Губерніи бывшаго Царства Польскаго образуютъ Варшавское генералъ-губернаторство; затѣмъ слѣдуютъ генералъ-губернаторства: Виленское—губерніи: Виленская, Ковенская и Гродненская; Кіевское—губерніи: Кіевская, Подольская, Волынская; Иркутское—губерніи: Иркутская, Енисейская и области Якутская и Забайкальская; Приамурское—области Амурская, Приморская, Сахалинская и Камчатская; Туркестанское — области: Семирѣченская, Закаспійская, Ферганская, Самаркандская, Сыръ-Дарьинская; Степное—области: Акмолинская,

[1]) Св. Зак. т. II.

Семипалатинская, Уральская и Тургайская. Градоначальства представляютъ собой: С.-Петербургъ, Одесса, Керчь, Севастополь, Николаевъ, Ростовъ на Дону. Москва является вмѣстѣ и генералъ-губернаторствомъ и градоначальствомъ. Образующій Намѣстничество Кавказскій край состоитъ изъ сѣвернаго Кавказа—области Терская и Кубанская — и Закавказья: губ. Тифлисская, Кутаисская, Елизаветпольская, Эриванская, Бакинская, Черноморская; области: Дагестанская, Карская и Батумская; округа: Закатальскій и Сухумскій.

б) Общее Губернское Управленіе.

1) Губернаторы. По общему правилу главнымъ административнымъ органомъ въ губерніи является губернаторъ, назначаемый Монархомъ изъ какихъ угодно разрядовъ лицъ, внѣ зависимости отъ служебнаго ценза или образованія [1]). Роль губернатора, какъ органа управленія, двойственна. Онъ является съ одной стороны высшей правительственной властью въ губерніи, съ другой—высшимъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ на мѣстѣ. Въ качествѣ перваго онъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ надзоръ въ различной мѣрѣ за находящимися въ губерніи гражданскими должностными лицами и установленіями. Кромѣ губернскихъ органовъ министерства внутреннихъ дѣлъ непосредственному надзору губернатора принадлежатъ лишь казенныя палаты и управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ; относительно злоупотребленій другихъ губернскихъ учрежденій онъ можетъ только доводить до свѣдѣнія соотвѣтственнаго начальника; губернаторъ издаетъ обязательныя постановленія въ развитіе законовъ по вопросамъ порядка и безопасности (ст. 421—428). Какъ органъ надзора, губернаторъ обязанъ ежегодно производить обозрѣніе губерніи и о состояніи ея представляетъ Монарху всеподданнѣйшій отчетъ (ст. 381—394). Надзоръ губернатора распространяется и на органы общаго и сословнаго самоуправленія.

Въ качествѣ органа министерства внутреннихъ дѣлъ, губернаторъ является высшимъ начальникомъ всѣхъ мѣст-

---

1) Учрежденіе губ. ст. 263

ныхъ установленій названнаго министерства, въ томъ числѣ полиціи прежде всего. Вслѣдствіе того, что мѣстная полиція служитъ исполнительнымъ органомъ всѣхъ мѣстныхъ установленій, къ какому-бы министерству они ни принадлежали, губернаторъ наблюдаетъ за надлежащимъ выполненіемъ ею законныхъ требованій этихъ установленій. Губернаторъ затѣмъ предсѣдательствуетъ въ цѣломъ рядѣ мѣстныхъ коллегіальныхъ установленій смѣшаннаго состава (въ губернскихъ „присутствіяхъ" по воинскимъ, по питейнымъ, по фабричнымъ, по земскимъ и городскимъ дѣламъ) и т. под. Помимо того, губернатору принадлежитъ цѣлый рядъ функцій по самымъ разнообразнымъ частямъ управленія (охрана правъ дворянства и другихъ сословій, обезпеченіе народнаго продовольствія, попеченіе о народномъ обученіи, здравіи, общественномъ призрѣніи, безопасности, нравственности, наблюденіе за иностранцами, участіе въ установленіи опекъ надъ безумными и расточительными [1]) и многое другое). Все это, вмѣсто взятое, дѣлаетъ кругъ вѣдомства губернатора чрезвычайно обширнымъ и грозитъ дѣйствительной возможности выполненія губернаторомъ лежащихъ на немъ обязанностей.

При губернаторѣ состоитъ канцелярія и чиновники особыхъ порученій. Власть губернаторовъ строго подзаконная. Дѣйствуетъ онъ или черезъ состоящее подъ его предсѣдательствомъ губернское правленіе, или чрезъ особыя учрежденныя для различнаго рода дѣлъ установленія („комитеты", „коммиссіи", присутствія и проч.); въ дѣлахъ вѣдомствъ не входящихъ въ кругъ общаго управленія губерніи, а также и въ тѣхъ, которыя не терпятъ ни малѣйшаго отлагательства или подлежатъ особой тайнѣ, или же по инымъ причинамъ поручены высшимъ начальствомъ исключительному его вѣдѣнію, губернаторъ дѣйствуетъ прямыми отъ своего лица предписаніями и распоряженіями. Губернаторъ подчиняется министру внутреннихъ дѣлъ, а на мѣстѣ — генералъ-губернатору, гдѣ таковой существуетъ.

2) *Генералъ-Губернаторы* [2]).

При возникновеніи генералъ-губернаторской должности

---

[1]) Губернское учрежденіе, ст. 301 и слѣд.

[2]) Св. Зак. т. VI (Общее учрежденіе губернское) ст. 204—262.

при Екатеринѣ Второй ее предполагалось сдѣлать нормальнымъ органомъ управленія съ главнѣйшей функціей надзора. Это былъ сенатскій надзоръ, перенесенный на мѣста, при чемъ генералъ-губернаторъ или намѣстникъ являлся въ краѣ вмѣстѣ съ тѣмъ непосредственнымъ представителемъ Верховной власти. Подобный характеръ генералъ-губернаторской должности сохранился и въ настоящее время, но сама она потеряла прежнее общее значеніе.

Генералъ-губернаторы назначаются по непосредственному усмотрѣнію Императора. Что касается круга вѣдомствъ, то прежде всего они пользуются такими же правами по надзору и управленію, какъ и губернаторы. Но, кромѣ того, имъ предоставлены слѣдующія преимущества: 1) они имѣютъ право представлять непосредственно о дѣлахъ ввѣреннаго края Монарху и отъ него непосредственно получать повелѣнія; 2) всѣ сношенія губернаторовъ съ центральными органами управленія и обратно въ важнѣйшихъ случаяхъ идутъ черезъ генералъ-губернатора; 3) никакое новое мѣропріятіе, касающееся края, не можетъ осуществиться безъ истребованія мнѣнія генералъ-губернатора; 4) представленія мѣстныхъ чиновниковъ (за исключеніемъ чиновъ судебныхъ и контрольныхъ) къ наградамъ за особыя заслуги сопровождаются мнѣніемъ генералъ-губернатора.

При генералъ-губернаторахъ состоятъ канцеляріи и чиновники особыхъ порученій. Замѣнять генералъ-губернатора во время отсутствія или болѣзни можетъ только лицо, спеціально уполномоченное къ тому Императоромъ.

3) Губернское Правленіе. [1]).

Губернское правленіе называется въ законѣ высшимъ въ губерніи мѣстомъ, управляющимъ этой губерніей, на основаніи законовъ, именемъ Императора. Несмотря на это, оно состоитъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и подчинено непосредственно Сенату. Власть губернскаго правленія исключительно административная, полицейская въ высшемъ значеніи этого слова. Въ губернскомъ правленіи сосредоточиваются дѣла прежде всего по общему управленію губер-

1) Ibid. Ст. 436—518.

ніей, по охраненію безопасности, общаго спокойствія, по охраненію народнаго здравія, по полиціи хозяйственной, дѣла строительныя и дорожныя [1]), дѣла „казеннаго“ (фискальнаго управленія, взысканіе недоимокъ), дѣла межевыя и судебнаго управленія (запрещеніе, секвестръ, арестъ и продажа имущества по указамъ Сената или требованіямъ кредитныхъ установленій). Губернское правленіе содѣйствуетъ всѣмъ другимъ установленіямъ въ исполненіи закона и понуждаетъ ему подчиненныя мѣста и лица къ исполненію обязанностей. Губернское правленіе предаетъ чиновниковъ опредѣленныхъ разрядовъ суду.

Если губернское правленіе усмотритъ въ указѣ Правительствующаго Сената что либо противное законамъ и пользамъ Императорскаго Величества, то, не дѣлая исполненія, представляетъ о томъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената; но если Сенатъ подтвердитъ прежнее свое опредѣленіе, тогда правленіе обязано исполнить безъ возраженій и непремѣнно. Если губернское правленіе усмотритъ что-либо подобное въ предписаніи министра, то, не дѣлая исполненія, представляетъ о томъ, отъ лица губернатора, тому начальству, отъ котораго распоряженіе послѣдовало; въ случаѣ же подтвержденія, правленіе представляетъ о томъ на разрѣшеніе въ Правительствующій Сенатъ. Въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ для обсужденія сомнѣній, вызываемыхъ смысломъ законовъ, губернское правленіе, по распоряженію губернатора, собирается въ соединенное засѣданіе съ другими мѣстными органами управленія: казенной палатой и управленіемъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Разъясненіе закона оно испрашиваетъ у Сената.

Губернское правленіе состоитъ изъ „общаго присутствія“ и канцеляріи. Общее присутствіе губернскаго правленія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, составляютъ: вице-губернаторъ, совѣтники, губернскій врачебный и ветеринарный инспекторъ, губернскій инженеръ и, въ помощь ему, губернскій архитекторъ (съ правомъ совѣщательнаго голоса), губернскій землемѣръ и, необязательно, ассесоръ, а гдѣ введена

[1]) Поскольку она не касаются круга вѣдомства министерства путей сообщенія.

тюремная инспекція, то и губернскій тюремный инспекторъ. Губернаторъ предсѣдательствуетъ въ правленіи по усмотрѣнію. Но онъ обязанъ присутствовать въ общихъ собраніяхъ губернскихъ установленій при обсужденіи сомнѣній въ законахъ и при освидѣтельствованіи сумасшедшихъ.

Въ случаяхъ болѣзни, отсутствія или увольненія губернатора, мѣсто его заступаетъ вице-губернаторъ или, въ опредѣленныхъ случаяхъ, управляющій казенною палатой, либо управляющій земледѣліемъ и государственными имуществами.

Вице-губернаторъ—ближайшій помощникъ губернатора —и совѣтники участвуютъ въ засѣданіяхъ правленія по всѣмъ дѣламъ, а остальные члены только по вопросамъ ихъ спеціальностей. Одинъ изъ совѣтниковъ именуется старшимъ: онъ, въ случаѣ необходимости, замѣняетъ вице-губернатора. При разсмотрѣніи дѣлъ, требующихъ совмѣстнаго дѣйствія различныхъ вѣдомствъ, въ засѣданіе губернскаго правленія могутъ быть приглашаемы представители этихъ послѣднихъ. Всѣ члены правленія сверхъ общихъ имѣютъ спеціальныя обязанности: вице-губернаторъ наблюдаетъ за дѣлопроизводствомъ правленія и канцеляріи, совѣтники завѣдываютъ отдѣленіями канцеляріи, губернскій инженеръ—строительнымъ, землемѣръ—межевымъ, врачебный инспекторъ—врачебнымъ. Лишь ассесоръ не имѣетъ спеціальности и вообще его обязанность состоитъ лишь въ томъ, чтобы замѣнять отсутствующихъ совѣтниковъ.

Дѣла, производимыя въ губернскомъ правленіи, раздѣляются на „судныя“ и административныя.

Къ суднымъ дѣламъ, требующимъ непремѣнно коллегіальнаго разрѣшенія, принадлежатъ: 1) отдача подъ судъ чиновниковъ; 2) вопросы о подсудности, 3) дѣла по сомнѣнію въ законахъ, 4) дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ, 5) жалобы на медленность въ судопроизводствѣ. Дѣла судныя разрѣшаются постановленіями присутствія губернскаго правленія не иначе, какъ по большинству голосовъ.

При раздѣленіи голосовъ, голосъ губернатора даетъ перевѣсъ, но меньшинство о своемъ мнѣніи можетъ доносить министру внутреннихъ дѣлъ или генералъ-губернатору.

Дѣла административныя раздѣляются на два разряда:

по однимъ губернаторъ, до рѣшенія дѣла обязанъ выслушать мнѣніе правленія, другіе разрѣшаетъ непосредственно по докладу вице-губернатора или завѣдывающихъ отдѣленіями.

4) Губернскія установленія смѣшаннаго состава подъ предсѣдательствомъ губернатора.

Такого рода установленія имѣютъ главнымъ образомъ двоякій характеръ: одни изъ нихъ завѣдываютъ опредѣленнымъ кругомъ дѣлъ управленія, другія же по преимуществу осуществляютъ надзоръ и служатъ органами административной юстиціи. Въ общемъ, впрочемъ, и тѣ и другія, за исключеніемъ, такъ называемыхъ „приказовъ общественнаго призрѣнія“, съ различными измѣненіями, смотря по роду дѣлъ, имѣютъ однородный составъ. Это обыкновенно высшіе представители мѣстной администраціи различныхъ отраслей, мѣстныхъ судебныхъ установленій (прокуроры, предсѣдатели судовъ), мѣстнаго губернскаго общаго и дворянскаго самоуправленія (предсѣдатели земскихъ управъ, городскіе головы, губернскіе предводители дворянства) и проч.

Къ установленіямъ перваго типа принадлежатъ:

1) Губернскіе статистическіе комитеты [1]), завѣдывающіе мѣстной административной статистикой, подъ руководствомъ центральныхъ статистическихъ установленій министерства внутреннихъ дѣлъ. Комитетъ состоитъ изъ непремѣнныхъ членовъ вышеуказаннаго смѣшаннаго состава и выборныхъ—почетныхъ и дѣйствительныхъ.

2) Приказы общественнаго призрѣнія, сохранившіеся отъ временъ Екатерины II въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, гдѣ не введено земское самоуправленіе. Подчиняясь министерству внутреннихъ дѣлъ по Главному управленію мѣстнаго хозяйства, они, по общему правилу, состоятъ изъ трехъ членовъ, „засѣдателей“, съ присоединеніемъ къ нимъ въ нѣкоторыхъ мѣстахъ губернскихъ предводителей дворянства. Члены избираются отъ губернскаго дворянства, городского общества и крестьянъ [2]).

---

[1]) Ibid. ст. 605—632.

[2]) Ibid. т. XIII (Уставъ объ общественномъ призрѣніи) ст. 65—167

3) Губернскіе распорядительные комитеты, завѣдующіе земскими повинностями въ губерніяхъ, не имѣющихъ земскаго управленія [1]).

4) Губернскіе комитеты по дѣламъ земскаго хозяйства въ губерніяхъ, гдѣ существуетъ особое земское самоуправленіе съ представителями населенія не выборными, а назначенными министромъ внутреннихъ дѣлъ. Комитеты эти въ ближайшемъ будущемъ подлежитъ упраздненію.

Ко второму типу относятся:

1) Губернскія присутствія [2]), существующія въ губерніяхъ, гдѣ введены особые органы надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ—земскіе начальники. Функціи ихъ—судебно-административныя. Въ качествѣ установленій административныхъ, присутствія осуществляютъ надзоръ за дѣятельностью земскихъ начальниковъ и ихъ уѣздныхъ съѣздовъ;

2) Губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія [3]), предназначенныя для обсужденія правильности и законности постановленій органовъ земскаго и городского самоуправленія;

3) Губернскія по воинской повинности присутствія, наблюдающія за дѣйствіями уѣздныхъ и городскихъ воинскихъ присутствій, производящихъ пріемъ новобранцевъ.

Затѣмъ идутъ *губернскія присутствія по фабричнымъ и горно-заводскимъ дѣламъ, по промысловому налогу, по городскому налогу, по дѣламъ объ обществахъ и союзахъ и, наконецъ, губернскія оцѣночныя коммиссіи*, надзирающія въ нѣкоторыхъ губерніяхъ за производствомъ уѣздными специальными установленіями оцѣнокъ недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ земскими и иными сборами.

Губернскія установленія, подлежащія надзору губернатора.

Къ таковымъ относятся установленія, завѣдывающія, такъ называемыми, дѣлами казеннаго управленія, то-есть, такими, которыя касаются государственнаго финансоваго

---

1) Ibid. т. IV (Уставъ о земскихъ повинностяхъ) ст. 18—21.

2) Ibid. т. IX (Положеніе о сельскомъ состояніи) ст. 96—124.

3) Ibid. т. II Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, ст. 8—12.

хозяйства. Къ нимъ принадлежатъ „казенныя палаты", губернскія акцизныя управленія и управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

а) Казенная палата [1]) состоитъ изъ управляющаго, его помощника, начальниковъ отдѣленій и двухъ чиновниковъ. Общее присутствіе палаты, состоящее въ основѣ изъ предсѣдателя—управляющаго, помощника и начальниковъ отдѣленія, пополняется въ различныхъ случаяхъ временными членами. Это присутствіе имѣетъ однако лишь совѣщательное значеніе. Рѣшающая власть принадлежитъ управляющему.

Главные предметы вѣдѣнія казенной палаты: завѣдываніе вообще счетоводствомъ и отчетностію по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомыхъ палатѣ кассахъ; завѣдываніе личнымъ составомъ, дѣлами по производству торговъ, по наложенію взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія и тому подобное.

Въ своихъ дѣйствіяхъ палата подчиняется Сенату и министерству финансовъ. Въ ея завѣдываніи находятся всѣ мѣстныя казначейства, которыя однако, вмѣстѣ съ тѣмъ принимаютъ приказанія отъ губернскаго правленія и губернатора. При казенныхъ палатахъ состоятъ *податные инспектора* [2]), наблюдающіе за правильностью торговли и помогающіе палатѣ въ опредѣленіи цѣнности и доходности имуществъ, облагаемыхъ налогомъ въ пользу казны.

Общее присутствіе палаты, съ присоединеніемъ къ нему городского головы губернскаго города и двухъ лицъ, избранныхъ городской думой, образуетъ *губернское по квартирному налогу присутствіе* [3]). Подъ предсѣдательствомъ податныхъ инспекторовъ, въ городахъ образуется изъ выбранныхъ думой лицъ *городскія по квартирному налогу присутствія и раскладочныя по промысловому налогу присутствія* [4]) изъ нѣкоторыхъ представителей плательщиковъ соотвѣтственнаго налога.

---

[1]) Ibid. т. II, О. Г. У., ст. 1001—1064.
[2]) Ibid. ст. 1065.
[3]) Св. Зак. т. V (Уставъ о прямыхъ налогахъ) ст. 757—776.
[4]) Ibid. ст. 385.

б) Губернское акцизное управленіе [1]). Оно состоитъ изъ управляющаго, ревизоровъ, канцеляріи и другихъ чиновниковъ. Ему подчиняются уѣздныя *окружныя акцизныя управленія.* Оно завѣдуетъ доходами въ казну съ разныхъ предметовъ, обложенныхъ косвенными налогами. Кромѣ того, въ его завѣдываніи находится казенная монополія продажи водки и спирта и казенные заводы, вырабатывающіе этотъ продуктъ.

в) Управленіе земледѣлія и государственныхъ имуществъ [2]). Компетенція его видна изъ самаго названія. Оно состоитъ изъ начальника управленія, помощника, чиновниковъ особыхъ порученій, дѣлопроизводителей, инспекторовъ сельскаго хозяйства. Управленіе это имѣется не въ каждой губерніи; нерѣдко они распространяютъ свою власть на двѣ и болѣе губерній.

Контрольная палата, будучи губернскимъ установленіемъ, надзору губернатора не подчиняется [3]). Она зависитъ непосредственно отъ государственнаго контролера и самостоятельно провѣряетъ обороты казенныхъ суммъ въ мѣстныхъ установленіяхъ. Палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника, ревизоровъ съ помощниками и другихъ чиновниковъ.

г) Уѣздное и городское управленія.

Уѣздную полицію [4]) составляетъ уѣздное полицейское управленіе, въ составъ котораго входятъ: начальникъ его— уѣздный „исправникъ" и его помощникъ. Станами завѣдуютъ становые „пристава". При полицейскомъ управленіи состоитъ канцелярія. Нижними полицейскими чинами являются: урядники и стражники, городовые и разные другіе служителя.

Городская полиція. [5]) Она въ качествѣ особого установленія существуетъ только въ губернскихъ и нѣкоторыхъ другихъ, болѣе или менѣе значительныхъ, городахъ и состо-

[1]) Ibid. (Сводъ уставовъ объ акцизныхъ сборахъ) ст. 5—9.
[2]) Св. Зак. т. II (О. У. Г.) ст. 1122—1133.
[3]) Ibid. ст. 1134—1151.
[4]) Ibid. ст. 633—636.
[5]) Ibid. ст. 637

итъ изъ городскихъ полицейскихъ управленій въ составѣ начальника—полицеймейстера и его помощника. При управленіи—канцелярія. Городъ въ полицейскомъ отношеніи дѣлится на части, во главѣ которыхъ стоятъ пристава. Нижніе чины городской полиціи суть: полицейскіе надзиратели, околоточные пристава и городовые.

Уѣздная и городская полиція подчиняется непосредственно губернатору и губернскому правленію.

6 Іюля 1908 г. изданъ новый законъ о сыскныхъ отдѣленіяхъ въ городахъ. Въ зависимости отъ населенности города отдѣленія эти раздѣлены на 4 класса. Начальникъ каждаго отдѣленія назначается губернаторомъ по соглашенію съ прокуроромъ окружного суда (законъ этотъ, кромѣ столицъ, не касается Одессы и Варшавы).

Помимо органовъ полицейскихъ въ уѣздахъ и городахъ существуютъ, кромѣ того, вышеупомянутыя *окружныя акцизныя управленія*, разныя коллегіи, на подобіе губернскихъ присутствій, съ подобнымъ же смѣшаннымъ составомъ: какъ напримѣръ, комитеты, завѣдывающіе дѣломъ *народнаго здравія*, комитеты *распорядительные*; для завѣдыванія опекунскими дѣлами дворянъ имѣются *дворянскія опеки*, [1]), для опеки сиротъ городского сословія—*сиротскіе суды*. [2]).

Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, на основаніи закона 12 іюня 1889 г. существуютъ особые судебно-административные органы—*земскіе начальники и ихъ съѣзды*. [3]) Это—органы уѣзднаго управленія, осуществляющіе въ административной области надзоръ за органами крестьянскаго самоуправленія. Земскіе начальники, назначаемые по премуществу изъ мѣстныхъ дворянъ, обладающихъ небольшимъ имущественнымъ и служебнымъ цензомъ, провѣряютъ постановленія сельскихъ и волостныхъ сходовъ, какъ со стороны законности, такъ и цѣлесообразности; имъ же порученъ надзоръ за дѣятельностью должностныхъ лицъ волостного и сельскаго самоуправленія. Ближайшимъ образомъ земскіе начальники подчинены губернатору и губернскому присутствію, но между ними и названными начальственными органами стоитъ уѣз-

[1]) Ibid. ст. 1152—1173.

[2]) Ibid. ст. 1181—1185.

[3]) Св. зак. т. IX книга III ст. 2—95.

дный съѣздъ земскихъ начальниковъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства. По опредѣленнымъ разрядамъ дѣлъ съѣзды отмѣняютъ постановленія земскихъ начальниковъ. На постановленія съѣздовъ жалобы представляются губернскому присутствію.

2) Градоначальства [1]).

Какъ было указано выше, нѣкоторые города, подъ именемъ градоначальствъ, вполнѣ выдѣлены изъ общаго губернскаго управленія, образуя собой вполнѣ самостоятельныя территоріальныя и административныя единицы. Во главѣ управленія градоначальствомъ находится, назначаемый Монархомъ, градоначальникъ, обладающій въ общемъ властью, равной губернаторской. Градоначальникъ приравнивается къ губернаторамъ и по своему служебному положенію. Въ градоначальствахъ однако не существуетъ органа, подобнаго губернскимъ правленіямъ въ губерніяхъ. При градоначальникѣ имѣются лишь помощники, канцелярія, чиновники особыхъ порученій и нѣкоторыя другія должностныя лица и установленія.

Лишь при С.-Петербургскомъ градоначальникѣ существуетъ общія и по врачебно-санитарной части совѣщательныя присутствія. Въ случаѣ необходимости С.-Петербургскій градоначальникъ можетъ образовать особыя присутствія по вопросамъ техническимъ. Общее совѣщательное присутствіе состоитъ, подъ предсѣдательствомъ помощника градоначальника, изъ управляющаго канцеляріею, его помощника, чиновника особыхъ порученій по судебнымъ дѣламъ и одного изъ полиціймейстеровъ по назначенію градоначальника. Сверхъ того въ присутствіе приглашается съ правомъ голоса начальникъ той отдѣльной части, которой касается подлежащее разсмотрѣнію дѣло.

[Обсужденію совѣщательнаго присутствія подлежатъ: 1) вопросы о преданіи суду чиновъ градоначальства и полиціи, 2) постановленія собраній столичныхъ городскихъ сословій объ исключеніи изъ ихъ среды порочныхъ членовъ; 3) дѣла о высылкѣ изъ С.-Петербурга и воспрещеніи пребы-

---

[1]) Св. зак. т. II (Общ. учрежд. губ.) ст. 861—1000.

ванія въ столицѣ лицамъ безпаспортнымъ или проживающимъ съ просроченными видами: 4) возникающія по городу С.-Петербургу дѣла о наложеніи опекъ надъ имѣніями лицъ городскаго сословія и разныя дѣла, которыя градоначальникъ заблагоразсудитъ передать на разсмотрѣніе совѣщанія. Несмотря на свое названіе совѣщательнаго, по нѣкоторымъ дѣламъ (напр., по преданію суду и опекамъ), постановленія собранія происходятъ по большинству голосовъ и обязываютъ градоначальника].

д) Внѣгубернское управленіе спеціальнаго характера.

Учебные округа [1]), охватываютъ собой нѣсколько губерній и областей. Учебныхъ округовъ 12; во главѣ каждаго находится *попечитель*, которому подчинены всѣ учебныя заведенія округа. Попечитель непосредственно подчиняется министру народнаго просвѣщенія. При попечителяхъ находятся помощники (не вездѣ), *попечительскіе совѣты* и окружные инспекторы. Попечительскіе совѣты по общему правилу образуются подъ предсѣдательствомъ попечителя изъ окружныхъ инспекторовъ и начальниковъ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній въ мѣстѣ пребыванія попечителя, а также представителей филологическаго и математическаго факультетовъ мѣстнаго университета. Кругъ вѣдѣнія совѣтовъ—дѣла административныя и учебныя въ тѣсномъ смыслѣ этого слова; постановленія совѣтовъ обязываютъ попечителя. Кромѣ того, для завѣдыванія начальнымъ обученіемъ въ губерніяхъ округа въ каждой изъ нихъ имѣется директоръ народныхъ училищъ, съ подчиненнымъ ему инспекторомъ, и особыя коллегіальныя установленія со смѣшаннымъ составомъ: *губернскій и уѣздный училищные совѣты*. Первый изъ нихъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ директора народныхъ училищъ, представителей мѣстнаго земскаго самоуправленія, министерствъ народнаго просвѣщенія и внутреннихъ дѣлъ и епархіальнаго начальства; второй—подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ инспектора народныхъ училищъ, представителей земскаго и городского самоуправленія и тѣхъ же вѣдомствъ,

[1]) Св. зак. IX 1, ст. 7—46 и 3487—3510.

какъ и въ губернск. совѣтѣ. Дѣла въ совѣтахъ рѣшаются по большинству голосовъ. Учебныя округа не охватываютъ всю Россію.

Округа путей собщенія [1]), завѣдываютъ только водяными и шоссейными сообщеніями, поскольку послѣднія не состоятъ въ завѣдываніи органовъ земскаго самоуправленія, т. е., министерства внутреннихъ дѣлъ. Округовъ—10. Управленіе округа сосредоточивается въ *окружномъ правленіи*, коллегіальномъ органѣ, состоящемъ подъ предсѣдательствомъ начальника округа, изъ его помощника и особыхъ членовъ. Находящіеся въ завѣдываніи округа пути сообщенія, охватывающіе нерѣдко многія губерніи, подраздѣляются на отдѣленія и дистанціи, во главѣ которыхъ стоятъ начальники ихъ. Въ случаѣ надобности, министромъ путей сообщенія могутъ быть учреждаемы должности инспекторовъ судоходства. Приравниваемыя по правамъ къ губернскимъ правленіямъ и казеннымъ палатамъ, окружныя правленія подчиняются Сенату и министру путей сообщенія. Ближайшій надзоръ за дѣятельностью округовъ лежитъ на управленіи внутреннихъ водныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ, находящемся въ составѣ министерства путей сообщенія.

Таможенные округа. [2]), Таможенные округа Европейской Россіи находятся каждый подъ управленіемъ начальника округа. Таможенные округа состоятъ изъ таможенъ: 1) таможенъ перваго, 2) таможенъ второго и третьяго класса, 3) таможенныхъ заставъ и 4) таможенныхъ переходовъ. Эти установленія различаются между собою по разрядамъ иностранныхъ товаровъ, могущихъ быть провозимыми черезъ нихъ. Русскіе товары провозятся на одинаковыхъ правахъ черезъ всѣ названныя таможни. Таможенныя установленія находятся въ вѣдѣніи министерства финансовъ по таможенному департаменту; таможенные округа существуютъ также въ Сибири и на Кавказѣ.

Почтово-телеграфные округа дѣлятся на округа I-го и II-го разряда. [3]), Во главѣ округа стоитъ начальникъ его съ помощникомъ. Въ городахъ и селеніяхъ имѣются почтовыя

---

[1]) Св. зак. т. XII ч. I, ст. 3—8; 17—47.
[2]) Св. зак. т. VI, (Уставъ таможенный) ст. 4—44.
[3]) Св. зак. т. XII ч. I, Уставъ почтовый ст. 10—12; 51—59.

конторы и ихъ отдѣленія. Почтовые округа находятся въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ по главному управленію почтъ и телеграфовъ.

Горныя области. 11 этихъ областей дѣлятся на горные и заводскіе округа. Въ нѣкоторыхъ изъ областей существуютъ особыя горныя управленія, состоящія изъ начальника управленія, помощника и другихъ чиновниковъ; остальныя области непосредственно подчиняются завѣдывающему горными дѣлами горному департаменту министерства торговли и промышленности. Въ горныхъ и заводскихъ округахъ имѣются свои окружныя и заводскія управленія; во главѣ первыхъ стоятъ горные начальники, во главѣ вторыхъ — управители.

Портовыя установленія [2]), существуютъ въ портовыхъ городахъ и завѣдываютъ дѣлами торговаго мореплаванія. Они состоятъ изъ портовыхъ управленій, которыя составляютъ: начальникъ порта съ подчиненными лицами и присутствіе по портовымъ дѣламъ. Это присутствіе, подъ предсѣдательствомъ начальника порта, имѣетъ смѣшанный составъ, куда, между прочимъ, входятъ представители мѣстной торговли. Портовыя управленія находятся въ вѣдѣніи министерства торговли и промышленности и подчиняются ближайшему надзору комитета по портовымъ дѣламъ.

Епархіи—церковныя дѣленія православнаго исповѣданія—обыкновенно совпадаютъ съ губерніями. Во главѣ ихъ находится епархіальный епископъ (архіерей); при немъ существуетъ коллегіальное учрежденіе изъ священниковъ—консисторія съ канцеляріей, которой управляетъ секретарь, являющійся мѣстнымъ представителемъ оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода. Епархія дѣлится на „благочинные“ округа.

Существуютъ еще *округа военные и удѣльные.* Послѣдніе завѣдываютъ удѣльными имуществами Императорской фамиліи.

е) *Особенности мѣстнаго управленія.*

Мѣстное управленіе обладаетъ особенностями по преимуществу на окраинахъ имперіи. Въ свою очередь особен-

---

[1]) Св. зак. т. XI ч. II Уставъ торговый, ст. 607—653.

ности эти главнымъ образомъ сводятся къ тому, что съ одной стороны установленія приспособляются къ мѣстнымъ условіямъ, а съ другой—вслѣдствіе удаленности окраинъ отъ центра и по большей части иноплеменнаго состава населенія органы власти пользуются болѣе широкими полномочіями. Въ частности послѣдняя особенность выражается въ подчиненіи нѣкоторыхъ мѣстностей не министерству внутреннихъ дѣлъ, а военному, а также въ объединеніи отдѣльныхъ губерній и областей подъ управленіемъ отдѣльныхъ, надѣленныхъ большими полномочіями, начальниковъ.

Намѣстничество Кавказское [1]), возстановленное 21 февраля 1905 года. Все высшее управленіе намѣстничествомъ сосредоточивается въ рукахъ непосредственно назначеннаго Монархомъ и ему же подчиненнаго Намѣстника. Намѣстникъ (онъ-же командующій войсками и „наказной атаманъ" казачьихъ войскъ), имѣетъ право, помимо министровъ, разрѣшать на основаніи законовъ, всѣ возникающіе на мѣстѣ вопросы управленія, принимать исключительныя мѣры, донося о нихъ непосредственно самому Императору. Намѣстникъ обладаетъ правами министра въ отношеніи должностныхъ лицъ всѣхъ мѣстныхъ установленій, за исключеніемъ чиновниковъ государственнаго контроля и министерства юстиціи. Онъ можетъ отмѣнять съ донесеніемъ о томъ Сенату постановленія всѣхъ губернскихъ и областныхъ административныхъ установленій. Намѣстнику въ общемъ порядкѣ принадлежатъ нѣкоторыя особыя права по охранѣ государственной и общественной безопасности, которыя обыкновенно предоставляются мѣстнымъ начальникамъ лишь при установленіи исключительныхъ положеній и проч.

При намѣстникѣ состоятъ два помощника, одинъ по военной, другой—по гражданской части, и совѣтъ, въ которомъ предсѣдательствуетъ (и въ другихъ случаяхъ имѣющій право замѣнять намѣстника) гражданскій помощникъ. Совѣтъ состоитъ изъ директора канцеляріи Намѣстника и представителей министерствъ: внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, землеустройства и земледѣлія и юстиціи. Совѣтъ обладаетъ какъ совѣщательнымъ, такъ въ опредѣленныхъ случаяхъ и рѣ-

---

[1]) С. з. т. II. Учрежденіе управленія Кавказскаго края.

шающимъ значенiемъ. Мѣстныя учрежденiя въ незначительной степени уклоняются отъ общаго типа.

Губернiи бывшаго *Царства Польскаго.* [1]). Во главѣ управленiя этими губернiями находится генералъ-губернаторъ, которому, помимо общихъ генералъ-губернаторскихъ правъ, принадлежатъ большiя полномочiя полицейскаго и отчасти судебнаго характера. При генералъ-губернаторѣ имѣются два помощника, одинъ спецiально по полицейской части, и совѣщанiе изъ помощниковъ и различныхъ представителей мѣстной администрацiи и суда. Устройство губернскихъ установленiй въ общемъ такое-же, какъ и въ центральной Россiи, но въ уѣздахъ начальниками ихъ являются не исправники, а начальники уѣздовъ съ помощниками, образующiе присутствiе уѣзднаго управленiя, куда по дѣламъ, ихъ касающимся, призываются уѣздный врачъ, архитекторъ и другiе чиновники. Дѣлами общественнаго призрѣнiя вѣдаютъ особые губернскiе и уѣздные совѣты.

Область Войска Донского [2]) находится въ подчиненiи военнаго министерства. Во главѣ ея стоитъ наказной атаманъ, въ отношенiи гражданскаго управленiя приравниваемый къ генералъ-губернатору, по отношенiю же военнаго—командующему войсками. При наказномъ атаманѣ находится общее присутствiе изъ его помощника и трехъ совѣтниковъ, избираемыхъ дворянствомъ. Присутствiе является органомъ по нѣкоторымъ дѣламъ совѣщательнымъ, по нѣкоторымъ-же—рѣшающимъ.

Туркестанское генералъ-губернаторство [3]) состоитъ въ завѣдыванiи военнаго министерства. Генералъ-губернатору принадлежатъ нѣкоторыя чрезвычайныя полицейскiя, судебныя и отчасти дипломатическiя полномочiя (непосредственныя сношенiя съ Бухарскимъ эмиромъ и Хивинскимъ ханомъ). При генералъ-губернаторѣ находится совѣтъ смѣшаннаго административнаго и отчасти судебнаго состава, обладающiй, какъ совѣщательными, такъ и рѣшающими функцiями. Входящiя въ составъ генералъ-губернаторства области, ввѣрены военнымъ губернаторамъ, при которыхъ имѣются обла-

---

[1]) С. З. т. II Учрежденiе Управленiя губернiй царства Польскаго.
[2]) Ibid. Учрежденiе гражданскаго управленiя козаковъ ст. 4—138.
[3]) Ibid. Положенiе объ управленiи Туркестанскаго края.

стныя управленія изъ членовъ, назначаемыхъ генералъ-губернаторомъ.

Сибирскія губерніи. [1]). Двѣ изъ нихъ непосредственно подчинены министерству внутреннихъ дѣлъ (Тобольская и Томская) и двѣ входятъ въ составъ Иркутскаго генералъ-губернаторства (Иркутская и Енисейская). Въ этихъ губерніяхъ особый составъ имѣютъ общія присутствія губернскихъ правленій, куда входитъ цѣлый рядъ представителей мѣстныхъ административныхъ и судебныхъ установленій.

Незначительныя особенности въ управленіи представляютъ генералъ-губернаторства *Приамурское и Степное.* Между прочимъ во главѣ областей этихъ генералъ-губернаторствъ стоятъ военные губернаторы.

§ 30. Самоуправленіе.

а) Общія замѣчанія.

Самоуправленіе въ Россіи прежде всего распадается на сословное и всесословное. О первомъ было уже сказано выше въ отдѣлѣ, посвященномъ сословіямъ. Къ нему принадлежатъ самоуправленіе дворянское, купеческое, мѣщанское и крестьянское. Всесословное самоуправленіе распадается на, такъ называемое, земское и городское. Земское самоуправленіе введено было въ 1864 году, городское—въ 1870 г.

При введеніи самоуправленія правительство стояло на той точкѣ зрѣнія, что самоуправленіе не представляетъ собою особой организаціи государственнаго управленія, а лишь отказъ государства въ пользу самоуправляющихся единицъ отъ завѣдыванія чуждыми для него мѣстными хозяйственными дѣлами. Вслѣдствіе этого органы самоуправленія при своемъ возникновеніи не только оказались разъединенными, въ смыслѣ совмѣстной дѣятельности съ органами управленія, но, кромѣ того, лишенными самостоятельной исполнительной власти.

Современная организація земскаго самоуправленія 1890 г. [2]) и городского—1892 г., [3]) исходитъ изъ взглядовъ

---

[1]) Ibid. Учрежденіе Сибирское.

[2]) С. З. т. II Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ.

[3]) Ibid. Городовое положеніе.

Л. Штейна и Р. Гнейста на существо дѣятельности самоуправляющихся единицъ: дѣйствующимъ закономъ признанъ государственный характеръ самоуправленія, но признаніе этого принципа руководящимъ не повлекло за собою ряда послѣдовательно вытекающихъ отсюда выводовъ. Кругъ власти органовъ самоуправленія не получилъ необходимаго расширенія; само-же самоуправленіе лишь пріобрѣло, такъ сказать, государственную окраску, причемъ въ организацію его были внесены нѣкоторыя измѣненія, болѣе отвѣчающія практическимъ требованіямъ.

При общей характеристикѣ русскаго самоуправленія необходимо замѣтить, что, несмотря на существованіе двухъ видовъ самоуправленія—земскаго и городского, города, за немногими исключеніями, входятъ въ составъ земскаго самоуправленія и платятъ какъ свои, такъ и земскіе налоги. По исключенію не входятъ въ составъ низшихъ земскихъ единицъ—уѣздныхъ земствъ—С.-Петербургъ, Москва, Одесса и Кронштадтъ. Въ составѣ-же высшихъ единицъ, губернскихъ земствъ, они остаются. Крайне тягостное съ налоговой точки зрѣнія пребываніе городовъ въ составѣ земствъ заставляетъ ихъ стремиться къ обособленію въ совершенно независимыя самоуправляющіяся общества.

Земства и города суть юридическія лица. Имъ принадлежитъ широкое право самообложенія.

Своеобразныя черты представляетъ самоуправленіе внѣгородскихъ всесословныхъ общинъ на окраинахъ: въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго и Прибалтійскомъ краѣ.

б) Земское самоуправленіе.

Земское самоуправленіе не охватываетъ собою всей территоріи Имперіи. Оно существуетъ въ полномъ объемѣ лишь въ 34 губерніяхъ по преимуществу въ, такъ называемыхъ по составу населенія, великороссійскихъ и отчасти малороссійскихъ [1]). Кругъ вѣдомства земскаго самоуправленія носитъ

[1]) 14 Іюля 1911 г. на основаніи 87 ст. Основныхъ законовъ послѣдовалъ Высочайшій указъ о распространеніи, съ нѣкоторыми измѣненіями, дѣйствія общаго „Положенія о земскихъ учрежденіяхъ“ на губерніи Витебскую, Волынскую, Кіевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую. Указанныя измѣненія выражаются главнымъ образомъ

смѣшанный характеръ; такъ, сюда относится, между прочимъ, 1) завѣдываніе мѣстными губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными; 2) завѣдываніе капиталами и другими имуществами земства; 3) попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ; 4) содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи земства дорогъ, дорожныхъ сооруженій и пристаней внѣ городскихъ поселеній; 5) устройство и содержаніе земской почты; 6) завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ имуществъ; 7) завѣдываніе земскими лечебными и благотворительными заведеніями; 8) участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія, развитіе средствъ врачебной помощи населенію, 9) заботы по предупрежденію и тушенію пожаровъ, 10) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами; 11) воспособленіе мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности, заботы объ охраненіи полей и луговъ отъ порчи и истребленія вредными насѣкомыми и животными; 12) удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій; къ послѣднему относится снабженіе квартирами уѣздной полиціи, расходы по призыву и пріему новобранцевъ и т. под. Земства имѣютъ право издавать обязательныя для населенія правила (обязательныя постановленія).

Основной единицей земскаго самоуправленія является уѣздъ, за ней слѣдуетъ высшая—губернія. Задачи самоуправленія, поскольку онѣ касаются уѣзда и губерніи, въ равной мѣрѣ предоставляются вѣдѣнію названныхъ единицъ: уѣздному и губернскому земству. Лишь по исключенію нѣ-

въ созданіи особыхъ національныхъ избирательныхъ курій, наподобіе тѣхъ, которыя существуютъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ для выборовъ въ Государственную Думу. Въ данномъ случаѣ въ зависимости отъ состава населенія по уѣздамъ образуются русскія, польскія и смѣшанныя куріи. Нововведеніе это вызвано стремленіемъ обезпечить мѣстному коренному русскому населенію охрану его интересовъ, могущихъ быть подавленными вліятельнымъ польскимъ населеніемъ. Съ той же цѣлью Указъ обезпечиваетъ преобладаніе русскаго элемента въ земскихъ управахъ. Города Кіевъ и Минскъ выдѣлены изъ состава уѣздныхъ земствъ.

которыя дѣла, выражаясь словами закона, въ особенности предоставлены одни—губернскому, другіе—уѣздному земству. Въ особенности, то-есть, исключительно земству губернскому принадлежитъ право изданія обязательныхъ постановленій, раскладка между уѣздами государственныхъ сборовъ, заключеніе займовъ, установленіе нѣкоторыхъ таксъ и проч.; уѣзднымъ земствамъ, въ числѣ прочихъ—право представленія правительству ходатайствъ, касающихся пользъ и нуждъ уѣзда.

Органами губернскаго земства являются—губернское земское собраніе, въ качествѣ органа распорядительнаго, и губернская земская управа, въ качествѣ органа исполнительнаго. Въ уѣздѣ тѣ-же обязанности исполняютъ уѣздное земское собраніе и уѣздная земская управа. Земскія собранія въ общемъ порядкѣ собираются одинъ разъ въ годъ и засѣдаютъ губернское—20, уѣздное—10 дней. Въ особыхъ случаяхъ, напримѣръ, во время народныхъ бѣдствій, съ разрѣшенія губернатора, могутъ созываться и чрезвычайныя собранія.

Въ губернскомъ земскомъ собраніи, въ тѣхъ случаяхъ, когда Императору не угодно будетъ назначить для предсѣдательствованія въ немъ особое лицо, предсѣдательствуетъ губернскій предводитель дворянства. Въ уѣздномъ земскомъ собраніи предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства, гдѣ таковой имѣется.

Въ составъ земскихъ собраній входятъ члены по праву занимаемой ими должности и выборные представители населенія—гласные. Къ первымъ принадлежатъ предводители дворянства, предсѣдатели земскихъ управъ, мѣстные начальники удѣльныхъ округовъ, управленій земледѣлія и государственныхъ имуществъ, представитель православнаго духовнаго вѣдомства по назначенію епархіальнаго начальства.

Гласные уѣзднаго собранія избираются особыми уѣздными избирательными собраніями и волостными сходами; гласные губернскіе избираются изъ числа гласныхъ уѣздныхъ земскихъ собраній на этихъ самыхъ собраніяхъ. Гласные избираются на три года въ количествѣ, опредѣленномъ для каждаго земскаго собранія особымъ росписаніемъ.

Что касается избирательныхъ собраній, то черезъ каждые три года таковыхъ образуется въ каждомъ уѣздѣ два: собраніе избирателей изъ среды потомственныхъ и личныхъ дворянъ и собраніе избирателей изъ прочихъ мѣстныхъ обывателей, обладающихъ избирательнымъ цензомъ. Для участія въ дворянскихъ и смѣшанныхъ избирательныхъ собраніяхъ установлены слѣдующія условія: 1) возрастъ не меньше 25 лѣтъ; 2) имущественный цензъ—владѣніе въ теченіе не менѣе года землей въ размѣрѣ по особому для каждаго уѣзда росписанію или владѣніе другимъ недвижимымъ имуществомъ, цѣнностью не менѣе 15.000 рублей; 3) русское подданство и 4) отсутствіе предусмотрѣнныхъ закономъ опорочивающихъ обстоятельствъ [1]). Обладающіе цензомъ мужчины, не достигшіе 25-лѣтняго возраста, и женщины могутъ посылать уполномоченныхъ. Кромѣ того, мѣстные мелкіе владѣльцы, обладающіе не менѣе одной десятой избирательнаго ценза, имѣютъ право посылать отъ себя уполномоченныхъ въ уѣздныя избирательныя собранія. Для этого названные владѣльцы собираются также на два спеціальные съѣзда,—дворянскій и смѣшанный. На этихъ съѣздахъ мелкіе владѣльцы выбираютъ столько уполномоченныхъ, сколько можетъ быть составлено полныхъ цензовъ изъ совокупности ихъ имуществъ.

Земскія управы состоятъ изъ предсѣдателя и ограниченнаго числа членовъ (4—6), избираемыхъ не только изъ числа гласныхъ, но и другихъ лицъ, имѣющихъ право голоса на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Предсѣдатели и члены земскихъ управъ считаются состоящими на государственной службѣ. Въ помощь управамъ могутъ быть выбираемы земскими собраніями особыя комиссіи на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и составъ управы. На службѣ земства находятся многочисленные служащіе по найму.

Дѣятельность земства подлежитъ правительственному надзору, который выражается двоякимъ образомъ. Губернаторъ ревизуетъ управы, утверждаетъ въ должностяхъ личный составъ земскихъ управъ и всѣхъ вольнонаемныхъ лицъ, а объ утвержденіи предсѣдателей губернскихъ управъ пред-

---

[1]) Юридическія лица участвуютъ въ избирательныхъ собраніяхъ черезъ представителей.

ставляетъ министру внутреннихъ дѣлъ. При вторичномъ не утвержденіи вакантныя должности замѣщаются министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ числа имѣющихъ на то право лицъ.

Затѣмъ, всѣ постановленія земскихъ собраній черезъ управы представляются въ копіяхъ губернатору. Нѣкоторыя изъ этихъ постановленій подлежатъ утвержденію губернатора, другія—требуютъ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ и, наконецъ, третьи въ утвержденіи не нуждаются, но могутъ быть въ теченіи двухъ недѣль остановлены губернаторомъ въ отношеніи исполненія. Послѣднее происходитъ въ томъ случаѣ, если губернаторъ признаетъ постановленіе земства несогласнымъ съ закономъ или противорѣчащимъ государственнымъ пользамъ или мѣстнымъ интересамъ. Неутвержденныя и остановленныя постановленія земскихъ собраній передаются губернаторомъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшеніе присутствія, когда вопросъ возникъ по поводу закономѣрности, при согласіи губернатора съ мнѣніемъ присутствія, подлежитъ исполненію. При несогласіи, губернаторъ представляетъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ или утвердить рѣшеніе присутствія, или представить Сенату донесеніе (рапортъ) объ отмѣнѣ такового. По дѣламъ этого рода земское собраніе на рѣшеніе губернскаго присутствія можетъ также принести жалобу въ первый департаментъ Сената.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда губернаторъ опротестовываетъ постановленіе земскаго собранія по соображеніямъ цѣлесообразности, дѣло можетъ получить двоякое направленіе. Если протестъ касается постановленія уѣзднаго собранія, губернаторъ сперва передаетъ его на разсмотрѣніе очередного губернскаго земскаго собранія. Если-же съ постановленіемъ послѣдняго по данному поводу онъ не согласится, то, по обсужденіи вопроса въ губернскомъ присутствіи, дѣло представляется министру внутреннихъ дѣлъ. При несогласіи съ постановленіемъ губернскаго земскаго собранія губернаторъ прямо въ вышеуказанномъ порядкѣ сносится съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Съ своей стороны при такихъ обстоятельствахъ министръ или разрѣшаетъ исполнить постановленіе земскаго собранія, или же возбуждаетъ вопросъ объ

отмѣнѣ его. Здѣсь, въ свою очередь, дѣлу дается двоякій ходъ. Если оно касается повышенія обложенія земскимъ налогомъ имуществъ по сравненію съ опредѣленнымъ земскимъ собраніемъ размѣромъ, возникшее сомнѣніе разрѣшается въ законодательномъ порядкѣ; при отсутствіи указаннаго условія дѣло переходитъ въ Совѣтъ министровъ. Дѣятельность губернатора и министра въ смыслѣ опротестовыванія постановленій земскихъ собраній обусловлена опредѣленными сроками. При протестѣ по поводу нецѣлесообразности можетъ между прочимъ возникнуть вопросъ не только объ отмѣнѣ земскаго постановленія, но и объ его измѣненіи.

в) Городское самоуправленіе.

Городское самоуправленіе существуетъ почти во всѣхъ городахъ Имперіи. Исключеніе составляютъ города Туркестанскаго края, Закаспійской области и нѣкоторыя поселенія Кавказскаго края. Старое магистратское управленіе дѣйствуетъ въ городахъ бывшаго Царства Польскаго, но въ ближайшемъ будущемъ оно должно быть замѣнено самоуправленіемъ, по организаціи своей превосходящимъ дѣйствующее въ остальныхъ городахъ „Городовое Положеніе".

На основаніи названнаго „Городового Положенія", кругъ вѣдѣнія городского самоуправленія тотъ-же, что и у земства, но лишь болѣе приспособленъ къ городскимъ потребностямъ. Подобно земскимъ учрежденіямъ органы городского самоуправленія состоятъ изъ представительнаго распорядительнаго собранія, городской думы, и исполнительнаго—городской управы.

Дума состоитъ изъ выборныхъ: предсѣдателя думы,—„головы", представителей города—„гласныхъ", а затѣмъ—предсѣдателя уѣздной земской управы и депутата отъ православнаго духовнаго вѣдомства. Число гласныхъ колеблется въ зависимости отъ числа избирателей, отъ 20 до 160. Срокъ полномочій гласныхъ 4 года. По общему правилу въ избраніи гласныхъ принимаютъ участіе: собственники и пожизненные владѣльцы недвижимости, находящейся въ предѣлахъ города и оцѣненной въ пользу взиманія городского налога въ столицахъ не менѣе 3.000 рублей, въ городахъ, съ населеніемъ свыше 100.000 жителей—не менѣе 1500 рублей,

въ городахъ губернскихъ, имъ равныхъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ—не менѣе 1000 рублей и въ остальныхъ—не менѣе 300 рублей; физическія и юридическія лица, если они не менѣе одного года содержали въ городахъ предиріятія, требующія уплаты промысловаго налога въ опредѣленныхъ закономъ размѣрахъ. Отрицательныя условія выборнаго права по Городовому Положенію по существу такія-же, какъ и по Земскому; помимо того, къ выборамъ не допускаются содержатели питейныхъ домовъ, ихъ торговые помощники и лица, не уплатившія городскихъ налоговъ за полгода. Не достигшіе 25 лѣтъ и женщины участвуютъ въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ. Евреи не пользуются выборнымъ правомъ, но въ чертѣ осѣдлости изъ нихъ назначается нѣкоторая часть городскихъ гласныхъ.

Для выбора гласныхъ избиратели образуютъ одно собраніе; собранія эти однако, для удобства выборовъ, съ разрѣшенія губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, смотря по городу, могутъ быть раздѣляемы на участки, которые тогда образуютъ самостоятельныя избирательныя собранія. Въ гласные избираются лишь тѣ, кто имѣетъ право голоса, и именно въ томъ собраніи, гдѣ выборы производятся.

Въ отличіе отъ земскихъ собраній, городскія думы являются органами, засѣдающими постоянно съ назначеніемъ засѣданій по мѣрѣ надобности, не рѣже однако четырехъ разъ въ годъ и не чаще двухъ разъ въ мѣсяцъ. Продолжительность засѣданій не опредѣляется. Съ разрѣшенія губернатора могутъ быть созываемы чрезвычайныя собранія думы. Дума изъ среды гласныхъ и лицъ, обладающихъ избирательнымъ правомъ, выбираетъ городского голову и членовъ (отъ 2-хъ до 6-ти) городской управы, которые считаются состоящими на государственной службѣ.

Въ управѣ предсѣдательствуетъ голова; члены ея хоть и избираются на 4 года, но выбываютъ не сразу, а по очереди: черезъ каждые два года выбываетъ половина. Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія дума имѣетъ право назначать особыхъ лицъ и особыя комиссіи. Допускаются также вольнонаемные служащіе.

Городское самоуправленіе, подобно земскому, подлежитъ правительственному надзору и при томъ по существу

въ тѣхъ-же самыхъ формахъ. Городскіе головы и члены управы утверждаются въ зависимости отъ значенія города или министромъ, или губернаторомъ. Только въ С.-Петербургѣ и Москвѣ городскіе головы назначаются Высочайшею властью, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Столичнымъ думамъ предоставляется избирать для того двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ. Послѣдствія неутвержденія тѣ-же, что и по Земскому Положенію.

Постановленія городскихъ думъ также дѣлятся на два разряда: нуждающіяся въ утвержденіи и не нуждающіяся. Но порядокъ этого утвержденія здѣсь сложнѣе, нежели въ земствѣ, такъ какъ онъ предусматриваетъ не только разряды дѣлъ, но и значеніе города; въ зависимости отъ указанныхъ условій кругъ дѣлъ, постановленій, требующихъ министерскаго утвержденія, шире для губернскихъ городовъ, нежели для уѣздныхъ и наиболѣе широкъ для столицъ. Протестъ правительственныхъ органовъ, какъ и въ области земскаго самоуправленія, можетъ касаться или законности, или цѣлесообразности думскихъ постановленій. При протестѣ туже роль играетъ мѣстное по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе.

Точно также, отмѣна или измѣненіе по представленіямъ министра внутреннихъ дѣлъ постановленій городскихъ думъ разрѣшается законодательнымъ порядкомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе городского обложенія по сравненію съ опредѣленнымъ думою размѣромъ. Равнымъ образомъ во всѣхъ прочихъ случаяхъ отмѣна или измѣненіе постановленій городскихъ думъ обѣихъ столицъ и городовъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, равно какъ уѣздныхъ городовъ, поименованныхъ въ особомъ росписаніи, зависитъ отъ Совѣта министровъ; *но отмѣна или измѣненіе постановленій думъ остальныхъ городскихъ поселеній зависитъ отъ министра внутреннихъ дѣлъ.*

Изъ общаго порядка городского самоуправленія изъяты съ одной стороны Петербургъ, съ другой—нѣкоторые молодые и бѣдные города, обладающіе, такъ называемымъ, упрощеннымъ городскимъ управленіемъ. Для Петербурга дѣйствуетъ совершенно самостоятельный законъ 8 іюля 1903 г.

Особенности С.-Петербургскаго городского самоуправленія сводятся вкратцѣ къ слѣдующему: избирательное право предоставлено также квартиронанимателямъ, уплачивающимъ квартирный налогъ въ размѣрѣ не менѣе 30 рублей въ годъ; срокъ выборовъ шестилѣтній съ выбытіемъ черезъ каждые три года половины изъ состава гласныхъ; городской голова является предсѣдателемъ лишь въ управѣ, въ думѣ же предсѣдательствуетъ особое избранное изъ среды гласныхъ лицо.

Что-же касается особенностей упрощеннаго управленія, то онѣ заключаются въ томъ, что вмѣсто думы учреждается собраніе городскихъ уполномоченныхъ (12—15), избираемыхъ сходомъ домохозяевъ изъ состава лицъ, владѣющихъ недвижимостью, по городской оцѣнкѣ не менѣе 100 рублей. Собраніе уполномоченныхъ избираетъ городского старосту съ однимъ или, въ случаѣ признанной губернаторомъ необходимости, двумя помощниками. На старосту возлагается предсѣдательствованіе въ собраніи уполномоченныхъ, исполненіе постановленій этого собранія, непосредственное завѣдываніе текущими хозяйственными дѣлами городского поселенія, составленіе проектовъ городскихъ смѣтъ и денежныхъ отчетовъ и проч.

Срокъ служенія уполномоченныхъ и старосты съ помощниками четыре года.

г) Гминное самоуправленіе [1].

Самоуправляющаяся единица губерній бывшаго Царства Польскаго слагается изъ сословныхъ сельскихъ (крестьянскихъ) обществъ—деревень, колоній—и изъ имѣній (фольварковъ) помѣщиковъ и прочихъ владѣльцевъ. Гминное управленіе состоитъ изъ гминнаго схода и гминнаго „войта", который является исполнителемъ рѣшеній схода и органомъ полицейской власти. Сверхъ того гмины могутъ имѣть своихъ писарей, сборщиковъ податей, смотрителей училищъ и т. п. служебный персоналъ. У войта имѣются особые помощники, именуемые „солтысами". Гминный сходъ составляется изъ всѣхъ безъ различія исповѣданія совершеннолѣтнихъ домохозяевъ гмины, владѣющихъ на мѣстѣ землей въ

[1]) С. З. т. II. Учрежд. упр. губ. Царства Польскаго, ст. 194—313.

размѣрѣ не менѣе половины десятины (3 морга), неопороченныхъ, не состоящихъ подъ судомъ или подъ надзоромъ полиціи, не принадлежащихъ къ духовенству или составу полиціи. Сходъ созывается не менѣе четырехъ разъ въ годъ. Въ войты сходъ избираетъ изъ числа лицъ, удовлетворяющихъ требованіямъ закона, двухъ кандидатовъ, изъ которыхъ одинъ утверждается начальникомъ уѣзда въ должности, а другой—его замѣстителемъ. Срокъ службы войта трехлѣтній. Полицейской власти войта подлежатъ всѣ жители гмины, могущіе за маловажные проступки быть подвергнутыми по его усмотрѣнію аресту до 2-хъ дней.

д) Мѣстное самоуправленіе Прибалтійскихъ губерній.

Мѣстное самоуправленіе Прибалтійскихъ губерній (Эстляндской, Курляндской и Лифляндской) характеризуется большимъ разнообразіемъ существующихъ здѣсь учрежденій [1]). Наряду съ организаціями, созданными новѣйшимъ русскимъ законодательствомъ, здѣсь продолжаютъ существовать осколки устарѣвшихъ историческихъ учрежденій давно прошедшихъ временъ. Такъ, городское самоуправленіе основывается на общемъ городовомъ положеніи 1892 г., волостное управленіе построено на законѣ 1866 года и, въ отличіе отъ волостного управленія губерній съ чисто русскимъ населеніемъ, не обладаетъ строго сословнымъ оттѣнкомъ, такъ какъ въ волостномъ самоуправленіи участвуютъ всѣ мѣстные владѣльцы, пріобрѣвшіе въ собственность или арендующіе крестьянскіе участки. И, наряду съ этимъ, дѣйствуютъ старыя приходскія собранія, конвенты, ландтаги, комитеты, по преимуществу исключительно дворянскаго состава, но вѣдающіе не только дѣла дворянскаго самоуправленія.

Въ приходскія собранія (конвенты) съ 1870 года для обсужденія общихъ приходскихъ дѣлъ допущены волостные старшины въ качествѣ представителей волости [2]), но другой общій органъ мѣстнаго самоуправленія, такъ называемые,

---

[1]) См. Коркуновъ. Русское государственное право, ст. II, изд. 1904 г. стр. 621 и слѣд. Также Engelmann. Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland. стр. 225 и слѣд.

[2]) Въ конвентахъ для обсужденія дѣлъ лютеранскихъ церквей и школъ они не участвуютъ.

ландтаги, въ большинствѣ случаевъ состоитъ исключительно изъ представителей дворянства. Ландтаговъ въ краѣ четыре: курляндскій, эстляндскій, лифляндскій и эзельскій, хотя островъ Эзель въ административномъ отношеніи представляетъ собою часть Лифляндской губерніи. На эзельскомъ и эстляндскомъ ландтагахъ участвуютъ только дворяне; въ лифляндскомъ имѣются два представителя рижскаго общества, а курляндскій образуется изъ депутатовъ приходскихъ собраній, куда входятъ дворяне и лица, владѣющія, такъ называемыми, дворянскими недвижимыми имѣніями.

Исполнительными органами являются въ губерніяхъ Лифляндской, Эстляндской и на островѣ Эзелѣ ландратскія коллегіи, а въ Курляндской губерніи—дворянскій комитетъ. Ландраты избираются изъ дворянъ и по очереди завѣдываютъ текущими дѣлами. Очередной ландратъ приглашается на правахъ члена въ губернское правленіе, когда разсматриваются дѣла, касающіяся дворянства, и занимаетъ при этомъ первое мѣсто послѣ губернатора. Курляндскій дворянскій комитетъ состоитъ изъ десяти уѣздныхъ предводителей.

ТДѢЛЪ VIII.

§ 31. Организація судебныхъ учрежденій.

а) Общія замѣчанія. Великія реформы Императора Александра Второго между прочимъ произвели коренной переворотъ также и въ области старыхъ судебныхъ учрежденій и процессуальнаго порядка. Съ введеніемъ новыхъ Судебныхъ уставовъ судебное дѣло было поставлено на уровень новѣйшей западно-европейской теоріи и практики. Вмѣсто прежней сложной, запутанной системы судебныхъ учрежденій появилось простое дѣленіе послѣднихъ на учрежденія общія и мировыя, съ установленіемъ трехъ инстанцій: первой, аппеляціонной и кассаціонной; въ судопроизводство была допущена публичность, устность (въ уголовномъ процессѣ); судьи получили независимость; введенъ былъ присяжный судъ и присяжная адвокатура. Новые суды, постепенно охватившіе всю территорію Имперіи, уничтожили послѣдніе остатки „кабинетной" юстиціи. Въ настоящее время Государь сохраняетъ за собой лишь судебное верховенство и право помилованія. Правосудіе, хотя и отправляется судебными учрежденіями отъ имени Императора, но вполнѣ самостоятельно.

Стройность системы судебныхъ учрежденій, введенныхъ „Судебными уставами Императора Александра II-го" 20 ноября 1864 года [1]), была нарушена 12 іюля 1889 года положеніемъ о земскихъ участковыхъ и городскихъ судьяхъ [2]). Нарушеніе это выразилось въ слѣдующемъ. Судебные уставы основывались на раздѣленіи властей—судебной и админи-

---

1) С. З. т. XVI.
2) Ibid.

стративной. Новый законъ соединилъ обѣ власти въ рукахъ земскихъ начальниковъ; затѣмъ, вмѣсто простого и яснаго дѣленія всѣхъ судебныхъ учрежденій на общіе и мировые, онъ ввелъ большую сложность посредствомъ введенія вмѣсто мировыхъ судей въ городахъ городскихъ судей, а въ уѣздахъ—земскихъ начальниковъ съ ихъ съѣздами и уѣздныхъ членовъ окружного суда.

Новѣйшіе законопроекты возвращаютъ строй судебныхъ учрежденій опять къ прежнему порядку, созданному „Судебными уставами".

Помимо общихъ судебныхъ учрежденій существуютъ особые военные и военно-морскіе суды, коммерческіе, крестьянскіе, волостные, инородческіе, въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго—гминные и, наконецъ, нѣкоторая судебная власть принадлежитъ духовнымъ консисторіямъ. Министерство юстиціи подъ управленіемъ министра (онъ же генералъ-прокуроръ Сената) состоитъ изъ товарищей, двухъ департаментовъ, управленія межевой частью, консультаціи, особаго архива въ Москвѣ и др. учрежденій. Министру подчинена прокуратура.

б) Организація судебныхъ учрежденій по уставамъ 1864 г. На основаніи судебныхъ уставовъ, власть судебная принадлежитъ: мировымъ судьямъ, съѣздамъ мировыхъ судей, окружнымъ судамъ, судебнымъ палатамъ и Правительствующему сенату, въ качествѣ высшаго кассаціоннаго суда.

Судебная власть означенныхъ установленій распространяется на лица всѣхъ сословій и на всѣ дѣла, какъ гражданскія, такъ и уголовныя.

Мировой судья есть власть единоличная; съѣзды мировыхъ судей, окружные суды, судебныя палаты и Сенатъ суть установленія коллегіальныя. Вѣдомство мировыхъ судей, ихъ съѣздовъ, окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ ограничивается особыми участками и округами. Вѣдомство же Правительствующаго сената въ отношеніи судебной части распространяется на всю Имперію.

Для опредѣленія въ уголовныхъ дѣлахъ вины или невиновности подсудимыхъ къ составу судебныхъ мѣстъ въ извѣстныхъ случаяхъ присоединяются присяжные засѣдатели.

Мировая юстиція. До 1889 года по общему правилу ми-

ровые судьи избирались земствами. По дѣйствующему праву ввиду сохраненія ихъ лишь въ нѣкоторыхъ городахъ (сюда относятся между прочимъ обѣ столицы, Одесса, Харьковъ, Нижній Новгородъ) избраніе мировыхъ судей сосредоточивается почти исключительно въ рукахъ городскихъ думъ.

Въ мировые судьи могутъ быть избираемы тѣ изъ мѣстныхъ жителей, которые 1) имѣютъ не менѣе 25-ти лѣтъ отъ роду; 2) получили образованіе въ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, или выдержали соотвѣтствующее испытаніе, или же прослужили не менѣе трехъ лѣтъ въ такихъ должностяхъ, при исправленіи которыхъ могли пріобрѣсти практическія свѣдѣнія въ производствѣ судебныхъ дѣлъ и 3) если притомъ они сами, или ихъ родители или жены владѣютъ: или двойнымъ пространствомъ земли по сравненію съ тѣмъ, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія, или другимъ недвижимымъ имуществомъ, цѣною не ниже 15.000 рублей, а въ городахъ—недвижимою собственностью, оцѣненною для взиманія налога: въ столицахъ не менѣе 6000 рублей, въ прочихъ же городахъ не менѣе 3000 рублей.

Отрицательныя условія сводятся къ слѣдующему:

Мировыми судьями не могутъ быть: 1) священнослужители и причетники; 2) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ, подвергшіеся, по судебнымъ приговорамъ, заключенію въ тюрьмѣ или иному, болѣе строгому наказанію, а также тѣ, которые, бывъ подъ судомъ за преступленіе, влекущее вышеуказанныя наказанія, не оправданы судебными приговорами; 3) исключенные изъ службы по суду, или изъ духовнаго вѣдомства за пороки, или-же изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ; 4) объявленные несостоятельными должниками и 5) состоящіе подъ опекою за расточительность.

Мировые судьи дѣлятся на активныхъ—участковыхъ и почетныхъ, избираемыхъ на три года.

По окончаніи выборовъ, наличные мировые судьи, какъ почетные, такъ и участковые: 1) распредѣляютъ между

участковыми мировыми судьями мировые участки; 2) избираютъ изъ своей среды предсѣдателя мирового съѣзда.

Списки избранныхъ въ мировые судьи представляются на утвержденіе 1-го департамента Сената.

Должность участковаго мирового судьи, какъ требующая постоянныхъ занятій и безотлучнаго пребыванія въ участкѣ, не можетъ быть соединяема съ другою должностію по государственной или общественной службѣ, за исключеніемъ только почетныхъ должностей въ мѣстныхъ богоугодныхъ и учебныхъ заведеніяхъ.

Почетный мировой судья можетъ быть приглашаемъ для пополненія состава окружного суда и, во время пребыванія своего въ мировомъ округѣ, обязанъ производить судъ по всѣмъ дѣламъ, подлежащимъ мировому разбирательству, въ тѣхъ случаяхъ, когда обѣ стороны обратятся къ его посредничеству.

Вѣдѣнію мировыхъ судей принадлежатъ мелкія гражданскія и уголовныя дѣла; въ области первыхъ, между прочимъ, иски до 500 рублей; въ области вторыхъ—преступленія, влекущія за собой тюремное заключеніе не свыше 1 года и 6 мѣсяцевъ или штрафъ не болѣе 300 рублей.

Въ составъ мирового съѣзда не можетъ входить менѣе трехъ судей; въ засѣданіяхъ съѣзда присутствуетъ товарищъ прокурора, дающій свое заключеніе въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ. Съѣзду главнымъ образомъ принадлежитъ власть аппеляціоннаго суда по отношенію приговоровъ мировыхъ судей. Рѣшенія съѣзда исполняются спеціальными органами—судебными приставами.

Къ общей юстиціи принадлежатъ окружные суды и судебныя палаты.

Окружные суды, дѣлящіеся на отдѣленія, состоятъ изъ предсѣдателя и членовъ, назначаемыхъ Высочайшей властью изъ числа русскихъ подданныхъ, получившихъ юридическое образованіе и прослужившихъ по судебному вѣдомству опредѣленное число лѣтъ. При окружномъ судѣ состоятъ судебные слѣдователи для производства предварительныхъ слѣдствій по уголовнымъ дѣламъ, прокуроры съ товарищами, руководящіе предварительными слѣдствіями, выступающіе обвинителями въ дѣлахъ уголовныхъ и дающіе заключеніе

въ дѣлахъ гражданскихъ, канцелярія и судебные пристава.

Присяжные засѣдатели входятъ въ составъ окружныхъ судовъ при разсмотрѣніи опредѣленныхъ закономъ дѣлъ, влекущихъ за собою лишеніе или ограниченіе правъ.

Присяжные засѣдатели избираются изъ мѣстныхъ обывателей всѣхъ сословій: 1) состоящихъ въ русскомъ подданствѣ; 2) знающихъ русскій языкъ и умѣющихъ читать порусски; 3) имѣющихъ не менѣе 25-ти лѣтъ и не болѣе 70-ти лѣтъ отъ роду; 4) жительствующихъ не менѣе двухъ лѣтъ въ томъ уѣздѣ, гдѣ производится избраніе въ присяжные засѣдатели.

Для избранія присяжныхъ засѣдателей составляются общіе и очередные списки.

Въ общіе списки присяжныхъ засѣдателей вносятся: 1) лица всѣхъ сословій, владѣющія на правѣ собственности землею въ опредѣленномъ количествѣ или другимъ недвижимымъ имуществомъ, цѣною — въ столицахъ — не менѣе 2000 рублей, въ городахъ, съ населеніемъ болѣе ста тысячъ человѣкъ — не менѣе тысячи, а въ прочихъ мѣстахъ — не менѣе 500 рублей. 2) Всѣ лица, получающія по службѣ государственной или общественной содержаніе или пенсію въ размѣрѣ: въ столицахъ—не менѣе 1000 рублей, въ городахъ съ населеніемъ болѣе ста тысячъ человѣкъ—не менѣе—600 рублей, а въ прочихъ мѣстахъ—не менѣе 400 рублей въ годъ. 3) Всѣ лица, получающія вознагражденіе за свой трудъ или же доходъ отъ своего капитала, или занятія въ столицахъ—не менѣе 1000 рублей, въ городахъ съ населеніемъ болѣе ста тысячъ человѣкъ—не менѣе 600 рублей, а въ прочихъ мѣстахъ—не менѣе 400 рублей въ годъ, а также всѣ лица, взявшія промысловыя свидѣтельства, дающія право при выборкѣ соотвѣтственныхъ свидѣтельствъ вступать въ купцы 1 и 2-ой гильдіи. 4) Лица сельскаго состоянія, занимавшія безпорочно не менѣе трехъ лѣтъ должности волостныхъ старшинъ, волостныхъ судей, сельскихъ старостъ или другія соотвѣтствующія этимъ должности въ общественномъ управленіи сельскихъ обывателей разныхъ наименованій.

Что касается отрицательныхъ условій, то, кромѣ тѣхъ, которыя препятствуютъ избранію въ мировые судьи, въ отношеніи присяжныхъ законъ указываетъ еще разряды лицъ,

не подлежащихъ внесенію въ списки присяжныхъ: сюда относится, между прочимъ, домашняя прислуга, впавшіе въ крайнюю бѣдность и различные разряды должностныхъ лицъ. Число присяжныхъ, подлежащихъ внесенію въ очередные списки, для каждой мѣстности назначается закономъ. Составляются списки присяжныхъ особыми комиссіями, которыя распредѣляютъ присяжныхъ по сессіямъ окружныхъ судовъ.

Окружной судъ представляетъ собою первую инстанцію для дѣлъ, превышающихъ компетенцію мировыхъ учрежденій. Въ округъ суда входитъ нѣсколько уѣздовъ.

Судебныя палаты являются по преимуществу апелляціонной инстанціей въ отношеніи постановленій окружныхъ судовъ; въ нѣкоторыхъ однако случаяхъ палаты дѣйствуютъ и какъ суды первой инстанціи (по дѣламъ о нѣкоторыхъ преступленіяхъ государственныхъ и должностныхъ).

Судебныя палаты учреждаются въ каждомъ округѣ, состоящемъ изъ нѣсколькихъ губерній или областей. Онѣ раздѣляются на департаменты. Каждый департаментъ судебной палаты состоитъ изъ предсѣдателей и членовъ.

Въ общемъ собраніи всѣхъ департаментовъ судебной палаты предсѣдательствуетъ назначенный для того одинъ изъ предсѣдателей департаментовъ. Предсѣдатель этотъ именуется старшимъ.

При разсмотрѣніи палатами вышеуказанныхъ дѣлъ въ качествѣ первой инстанціи составъ ихъ усиливается, такъ называемыми, сословными представителями: предводителями дворянства, городскими головами, волостными старшинами.

При судебныхъ палатахъ также состоятъ прокуроры съ товарищами и канцеляріи. Въ вѣдѣніи палатъ находятся присяжные повѣренные, образующіе особыя корпораціи.

Для подготовкѣ къ судебной службѣ при окружныхъ судахъ и палатахъ состоятъ кандидаты на судебныя должности изъ лицъ, получившихъ высшее юридическое образованіе.

Изображенныя судебныя учрежденія получаютъ свое завершеніе въ кассаціонномъ Сенатѣ, организація котораго изложена выше при описаніи высшихъ государственныхъ установленій Имперіи. Въ кругъ вѣдѣнія кассаціоннаго Се-

ната главнымъ образомъ входятъ уголовныя дѣла, окончательно рѣшенныя окружными судами при участіи присяжныхъ засѣдателей; уголовныя и гражданскія дѣла, окончательно рѣшенныя судебными палатами и мировыми съѣздами; и вопросы о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ. Всѣ эти дѣла поступаютъ въ Сенатъ не иначе, какъ по жалобѣ или протесту участвовавшихъ въ дѣлѣ или заинтересованныхъ лицъ.

в) Судебныя учрежденія, созданныя закономъ 12 іюля 1889 года. Судебныя учрежденія въ губерніяхъ, гдѣ введено „Положеніе о земскихъ начальникахъ", состоятъ изъ названныхъ земскихъ начальниковъ, уѣздныхъ ихъ съѣздовъ и губернскаго присутствія. Ввиду того, что эти органы имѣютъ также административное значеніе, они были описаны выше въ отдѣлахъ, посвященныхъ губернскому и уѣздному управленію. Новыя судебныя учрежденія, въ полномъ смыслѣ этого слова, созданы закономъ 12 іюля въ образѣ городскихъ судей, назначаемыхъ правительствомъ, и уѣздныхъ членовъ окружныхъ судовъ.

Кругъ вѣдомства земскихъ начальниковъ по судебнымъ дѣламъ почти совпадаетъ съ компетенціей мировыхъ судей, съ нѣкоторыми однако изъятіями; тѣми-же правами обладаютъ и городскіе судьи, предѣлы власти которыхъ, какъ то видно изъ самаго ихъ названія, ограничиваются опредѣленнымъ городомъ. Судебное присутствіе уѣзднаго съѣзда пополняется присоединеніемъ къ основному составу уѣзднаго члена окружного суда, почетныхъ мировыхъ и городскихъ судей.

Губернское присутствіе для судебныхъ засѣданій усиливается предсѣдателемъ или членомъ окружного суда.

Судебное присутствіе уѣзднаго съѣзда служитъ: 1) аппелляціонной инстанціей для дѣлъ, не окончательно рѣшенныхъ земскими начальниками и городскими судьями; 2) кассаціонной—для обжалованныхъ рѣшеній волостныхъ судовъ и окончательныхъ рѣшеній земскихъ начальниковъ и городскихъ судей. Губернское присутствіе въ судебномъ составѣ является кассаціонной инстанціей для окончательныхъ рѣшеній уѣздныхъ съѣздовъ земскихъ начальниковъ. Уѣзднымъ членамъ окружныхъ судовъ подвѣдомственны дѣла,

превышающія юрисдикцію земскихъ начальниковъ и городскихъ судей, но не подсудныя окружному суду. Аппеляціонной инстанціей на рѣшеніе уѣзднаго члена служитъ окружной судъ, дѣйствующій въ данномъ случаѣ въ качествѣ мирового съѣзда. Въ уѣздныхъ съѣздахъ и губернскихъ присутствіяхъ присутствуетъ прокуроръ.

г) Особыя судебныя учрежденія.

Военные и военно-морскіе суды. Въ мирное время въ области военной и военно-морской юрисдикціи дѣйствуютъ полковые, экипажные и корабельные суды, военно-окружные и военно-морскіе портовые суды, главный военный и главный военно-морской судъ. Профессіональный военно-судебный составъ имѣется однако лишь въ окружныхъ, портовыхъ и главныхъ судахъ. Всѣ судебныя учрежденія военнаго и военно-морского вѣдомства состоятъ изъ коллегій; окружные суды и портовые—изъ постоянныхъ и временныхъ членовъ; постоянные судьи не пользуются несмѣняемостью и подчинены военной администраціи. При окружныхъ и портовыхъ судахъ состоятъ военные слѣдователи, прокуратура, кандидаты на судебныя должности. Апелляція въ военныхъ судахъ совершенно отсутствуетъ, но зато въ нѣкоторыхъ случаяхъ существуетъ обязательная ревизія приговоровъ; военному начальству принадлежитъ значительное вліяніе на направленіе дѣла, а права защиты стѣснены [1].

Волостные суды избираются сельскими обществами изъ своей среды и въ большей части губерній находятся подъ надзоромъ земскихъ начальниковъ, входя въ извѣстной степени въ систему судебныхъ учрежденій, регулируемыхъ закономъ 12 іюля 1889 года.

Гминные суды состоятъ изъ гминнаго судьи и „лавниковъ", избранныхъ гминнымъ сходомъ изъ своего состава на три года. Для членовъ гминнаго суда установленъ цензъ. Въ судьи избираются лица, окончившія курсъ въ какихъ либо учебныхъ заведеніяхъ или служебной практикой пріобрѣвшія судебныя познанія и достигшія 25-лѣтняго возраста. Лавники должны быть грамотны по русски. Члены гмин-

[1] Своды военныхъ и военно-морскихъ постановленій, военный и военно-морской судебный Уставы.

наго суда утверждаются въ должностяхъ правительствомъ. Гминные судьи замѣняютъ собой мировыхъ судей, которые, будучи назначаемыми, существуютъ только въ городахъ, но юрисдикція ихъ тѣснѣе. Апеляціонной инстанціей и органомъ надзора за дѣятельностью гминныхъ судовъ является мировой съѣздъ.

ОТДѢЛЪ IX.

§ 32. Государственная служба.

Государственная служба и отвѣтственность должностныхъ лицъ.

а) Общія замѣчанія. Изложенію условій государственной службы посвященъ цѣлый томъ (т. III) Свода законовъ, къ сожалѣнію въ настоящее время весьма неудобный въ смыслѣ пользованія имъ и руководства. Эти неудобства происходятъ съ одной стороны по той причинѣ, что въ этомъ томѣ содержатся многія законоположенія, уже отжившія и потому болѣе неприменяемыя или почти уничтоженныя многочисленными изъятіями (исключеніями); съ другой стороны — потому что многочисленныя отдѣльныя статьи, представляющія отраженіе отдѣльныхъ эпохъ, мѣстныхъ, а иногда даже совершенно случайныхъ, требованій, отнимаютъ у него необходимую цѣлостность и единство. Вслѣдствіе указанныхъ причинъ построеніе общаго ученія о русской государственной службѣ представляетъ большія трудности.

Что касается устарѣлости третьяго тома Свода Законовъ, то прежде всего приходится указать на сословность, полагаемую имъ въ основаніе государственной службы. По главному правилу, по буквѣ закона, право государственной службы принадлежитъ дворянамъ; нѣкоторая терпимость устанавливается въ отношеніи нѣкоторыхъ другихъ разрядовъ привилегированныхъ лицъ; податные же классы устраняются совершенно; исключеніе въ пользу представителей послѣднихъ допускается лишь при условіи обладанія ими опредѣленнаго образовательнаго ценза. Эти законоположенія, уже давно знавшія цѣлую массу исключеній по отдѣльнымъ

вѣдомствамъ, потеряли, наконецъ, всякое значенiе послѣ изданнаго на основанiи 87 ст. Осн. Зак. 5 октября 1906 г. Высочайшаго указа, которымъ постановлено: „предоставить всѣмъ безразлично отъ ихъ происхожденiя, за исключенiемъ инородцевъ, одинаковыя въ отношенiи государственной службы права, примѣнительно къ таковымъ правамъ дворянскаго сословiя“; названнымъ указомъ такимъ образомъ упразднены всѣ особыя преимущества на занятiе по опредѣленiю отъ правительства должностей въ зависимости отъ сословнаго происхожденiя.

Вторымъ остаткомъ старины являются закономъ устанавливаемые размѣры пенсiй, даваемыхъ чиновникамъ, выходящимъ въ отставку. Въ дѣйствительности эти размѣры, въ нѣкоторыхъ случаяхъ незначительные до смѣшного (за 35 лѣтъ службы 85 руб. 80 коп. въ годъ), также не назначаются. Далѣе, по общему правилу чиновникъ не можетъ занимать ту или другую должность, если онъ не имѣетъ соотвѣтственнаго чина; допускаемыя изъ этого правила исключенiя однако не только многочисленны, но даже по нѣкоторымъ вѣдомствамъ такъ значительны, что на должности высокихъ, сравнительно, разрядовъ (до VI класса) разрѣшаютъ назначать лицъ, вовсе чиновъ не имѣющихъ. Точно также ст. 156 „Устава о службѣ по назначенiю отъ правительства“ (т. III Св. Зак.) запрещаетъ прiемъ женщинъ во всѣ правительственныя учрежденiя даже по вольному найму. Вслѣдъ за этимъ запрещенiемъ въ законѣ тотчасъ же слѣдуетъ рядъ исключенiй, число которыхъ увеличивается изъ года въ годъ. Независимо отъ того отдѣльнымъ министрамъ прямо предоставлено расширять по своему усмотрѣнiю предѣлы допущенiя женщинъ для работы въ подвѣдомственныхъ имъ учрежденiяхъ. Такое право принадлежитъ между прочимъ государственному контролеру, министру путей сообщенiя, морскому, юстицiи, главноуправляющему землеустройствомъ и земледѣлiемъ. Независимо отъ этого нѣкоторымъ изъ женщинъ, занимающимъ опредѣленныя должности, предоставляются даже права государственной службы за исключенiемъ правъ на чины и ордена, но съ правомъ на пенсiи и другiя служебныя преимущества.

Поступленiе на государственную службу обусловлено

состояніемъ въ русскомъ подданствѣ, но по нѣкоторымъ вѣдомствамъ на государственной службѣ могутъ находиться и иностранцы (по вѣдомству учебному, горному).

б) Условія поступленія на службу. Эти условія заключаются прежде всего въ образовательномъ цензѣ, собственно очень минимальномъ: требуется по меньшей мѣрѣ умѣнье читать и писать и знакомство съ основаніями грамматики и ариѳметики. При такихъ не высокихъ требованіяхъ образовательной подготовки законъ, однако, косвенно поощряетъ поступленіе на службу лицъ съ большимъ образовательнымъ цензомъ. Такъ, въ зависимости отъ степени образованія чиновники имѣютъ право получать чины на болѣе льготныхъ условіяхъ, нежели служащіе, никакими дипломами не обладающіе. Это преимущество имѣло ранѣе большое значеніе, пока соблюдалось требованіе соотвѣтствія чина съ занимаемой должностью. Затѣмъ ученыя степени доктора и магистра даютъ право занимать по прослуженіи короткихъ сроковъ прямо сравнительно высокія должности пятаго класса безъ прохожденія низшихъ служебныхъ ступеней.

Слѣдующимъ условіемъ принятія на государственную службу является возрастъ: не менѣе 16 лѣтъ. Абсолютно лишены права государственной службы евреи, не имѣющіе ученыхъ дипломовъ, исключенные за пороки изъ духовнаго сословія причетники, молодые люди, воспитывавшіеся отъ 10 до 18 лѣтъ не въ Россіи, лишенные правъ состоянія, исключенные изъ службы. На время лишаются права поступленія на государственную службу, такъ называемые, отрѣшенные отъ должности, т. е. спеціально лишенные на опредѣленный срокъ указаннаго права (на 3 г.) въ цѣляхъ наказанія; священнослужители, сложившіе съ себя санъ добровольно или лишенные его. По судебному вѣдомству не могутъ быть принимаемы на службу объявленные несостоятельными должниками и расточители.

Желающій поступить на службу долженъ подать о томъ просьбу на Высочайшее имя въ то учрежденіе, куда онъ желаетъ поступить. Опредѣленіе на всѣ должности первыхъ четырехъ классовъ и на нѣкоторыя 5-го класса зависитъ отъ Высочайшей власти; на должности пятаго и шестого класса назначаетъ министръ; на должности низшихъ классовъ въ

центральныхъ учрежденіяхъ назначаетъ директоръ департамента, въ мѣстныхъ же учрежденіяхъ—мѣстное губернское начальство. Поступившій на службу обязанъ принести присягу на вѣрность.

в) Обязанности служащихъ. Таковыя обязанности прежде всего заключаются: 1) въ добросовѣстномъ, согласномъ съ законами, исполненіи должности; 2) вѣрности Монарху и подчиненіи начальству и 3) соблюденіи достоинства правительственнаго органа не только въ служебныхъ отношеніяхъ, но и въ частной жизни. Въ понятіе вѣрности Монарху входитъ, по русскому законодательству, охрана чиновниками Его власти и правъ, а также храненіе ввѣренныхъ имъ по службѣ тайнъ. Въ связи съ обязанностью строго исполнять должность находится требованье проживать въ мѣстѣ служенія. Для увольненія въ отпускъ необходимо разрѣшеніе начальства. Обыкновенно увольняетъ въ отпускъ внутри Имперіи то начальство, отъ котораго зависитъ назначеніе на службу. Опредѣляемые къ должностямъ по Высочайшему назначенію увольняются въ отпускъ не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія, за исключеніемъ сенаторовъ, увольненіе коихъ въ отпуски на одинъ мѣсяцъ разрѣшаетъ министръ юстиціи. Равнымъ образомъ министры вообще увольняютъ чиновниковъ въ заграничный отпускъ. По общему правилу отпуски даются на срокъ не болѣе 4-хъ мѣсяцевъ, а съ сохраненіемь жалованья не болѣе, какъ на 2 мѣсяца. При увольненіи кого либо въ отпускъ ставится условіе, чтобы на мѣстѣ оставалось достаточное число чиновниковъ для безпрепятственнаго выполненія дѣлъ. Просрочившіе безъ уважительныхъ причинъ подвергаются вычету изъ жалованья за все время просрочки, если же просрочка превышаетъ 4 мѣсяца, то виновный увольняется отъ службы. Законныя причины просрочки суть: 1) болѣзнь; 2) заарестованіе; 3) „помѣшательство въ явкѣ къ должности отъ непріятеля“; 4) лишеніе ума; 5) претерпѣнное бѣдствіе отъ огня или воды; 6) смертъ родителей или управляющаго имѣньемъ; 7) другія чрезвычайныя обстоятельства, которыя начальство признаетъ заслуживающими вниманія.

Для нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ установлено вакантное время для: преподавателей учебныхъ заведеній,

профессоровъ, членовъ департаментовъ Г. Совѣта, сенаторовъ, чиновъ судебнаго вѣдомства, чиновниковъ Государственной Канцеляріи и Г. Думы. и др.

г) Ограниченія служащихъ. Чиновникамъ запрещается участвовать въ пріобрѣтеніи имуществъ, продажа которыхъ поручена имъ, какъ должностнымъ лицамъ; имъ запрещается брать прямо и косвенно подряды и поставки какъ своимъ именемъ, такъ и именемъ женъ своихъ, въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они служатъ. Лицамъ первыхъ 3 классовъ а также другихъ, занесеннымъ въ особые списки, запрещается участвовать въ образованіи нѣкоторыхъ коммерческихъ и промышленныхъ предпріятій, а также занимать въ нихъ какія либо должности. Такое участіе запрещается: 1) въ желѣзнодорожныхъ, пароходныхъ, страховыхъ и другихъ долевыхъ товариществахъ и компаніяхъ на акціяхъ, кромѣ товариществъ и компаній, предметъ дѣятельности которыхъ ограничивается исключительно обработкою на мѣстѣ сельскохозяйственныхъ произведеній принадлежащихъ тѣмъ лицамъ имѣній, и 2) въ общественныхъ и частныхъ кредитныхъ установленіяхъ, кромѣ предназначенныхъ для цѣлей благотворительности, а также кромѣ сельскихъ ссудо-сберегательныхъ товариществъ, ссудо-сберегательныхъ кассъ чиновниковъ и обществъ потребителей. Всѣ остальныя должностныя лица, хотя бы служащія въ правительственныхъ учрежденіяхъ по вольному найму, для участія въ учрежденіи упомянутыхъ предпріятій или для службы въ нихъ обязаны получать разрѣшеніе своего начальства. Нарушившіе эти правила должны въ трехмѣсячный срокъ подать въ отставку, иначе они увольняются безъ прошенія. Служащимъ чиновникамъ безъ дозволенія своего начальства запрещается издавать въ свѣтъ сочиненія, заключающія въ себѣ что либо, касающееся до „внѣшнихъ и внутреннихъ отношеній Россійскаго государства“.

д) Права и преимущества чиновниковъ. Къ таковымъ правамъ прежде всего относится *содержаніе*, которое состоитъ изъ трехъ частей: 1) жалованья; 2) столовыхъ денегъ и 3) квартирныхъ денегъ. Значеніе этого дѣленія сводится къ тому главнымъ образомъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда чиновникъ занимаетъ 2 должности, квартирныя деньги онъ получаетъ лишь по одной. Важное право представляетъ

собою *пенсія*. Она назначается въ полномъ размѣрѣ за 35 лѣтъ безпорочной службы, половина за 25 лѣтъ. За меньшіе сроки пенсію можно получить лишь при выходѣ въ отставку по разстроенному здоровью или вслѣдствіе неизлѣчимыхъ болѣзней. Пенсію получаетъ и семейство чиновника: вдова $1/2$ пенсіи мужа, дѣти (лишь до опредѣленнаго срока) по $1/4$, въ общей сложности однако не болѣе той суммы, на которую имѣлъ право самъ служащій. Изъ этихъ общихъ правилъ однако существуютъ весьма многочисленныя исключенія по отдѣльнымъ вѣдомствамъ, по отдѣльнымъ мѣстностямъ. Въ послѣднемъ отношеніи наиболѣе льготными пенсіонными правами пользуются служащіе въ Сибири и нѣкоторыхъ другихъ отдаленныхъ окраинахъ. Изъ второстепенныхъ имущественныхъ выгодъ можно еще указать на, такъ называемыя, „подъемныя", „суточныя" и „прогонныя" деньги, выдаваемыя при командированіи и перемѣщеніи должностныхъ лицъ.

Чиновники, находящіеся при исполненіи служебныхъ обязанностей, пользуются *особой охраной со стороны уголовнаго закона*.

Чиновники имѣютъ право на *почетныя награды*, которыя составляютъ, главнымъ образомъ, чины и ордена.

Чины созданы въ 1722 году „Табелью о рангахъ" Петра Великаго. Въ началѣ было установлено 14 чиновъ—классовъ, но въ настоящее время ихъ только 12. Согласно петровскому законодательству, чины должны соотвѣтствовать занимаемымъ служащими должностямъ, но впослѣдствіи соотвѣтствіе это нарушилось, и теперь чины представляютъ собою почти исключительно лишь почетныя наименованія. Табель (росписаніе) чиновъ представляется въ слѣдующемъ видѣ: [1]) Классы: I. дѣйствительный тайный совѣтникъ перваго класса; II. дѣйствительный тайный совѣтникъ второго класса; III. тайный совѣтникъ; IV. дѣйствительный статскій совѣтникъ; V. статскій совѣтникъ; VI. коллежскій совѣтникъ; VII. надворный совѣтникъ; VIII. колежскій ассесоръ; IX. титулярный совѣтникъ; X. коллежскій секретарь; XII. губернскій секретарь; XIV. коллежскій регистраторъ.

---

[1]) С. З. т. III (Уставъ о службѣ). Приложеніе къ ст. 244.

Что кассается пожалованія чиновъ, то различается: 1) пожалованье перваго чина; 2) производство въ чины до V класса за выслугу лѣтъ и 3) пожалованье всякихъ чиновъ за особыя заслуги (за отличіе). По общему правилу въ первый классный чинъ XIV класса производятся только по прослуженіи опредѣленнаго срока въ особомъ званіи „канцелярскаго служителя“. Лица, не окончившія курса по крайней мѣрѣ уѣзднаго училища, должны сдать особый экзаменъ. Получившіе высшее образованіе при поступленіи на службу сразу получаютъ чины XII, X, IX и даже VIII класса, смотря по различію учебныхъ заведеній и пріобрѣтенныхъ ученыхъ степеней. Послѣ полученія перваго чина послѣдующіе вплоть до V пріобрѣтаются постепенно по прослуженіи опредѣленныхъ сроковъ на должности соотвѣтственнаго класса; занятіе нѣкоторыхъ должностей, напримѣръ профессорскихъ, влечетъ за собою производство въ чинъ соотвѣтствующей должности; чины же выше V класса даются лишь за особыя служебныя заслуги. Но не только высшіе и чины низшихъ классовъ могутъ быть даваемы не только за выслугу лѣтъ, но и въ видѣ чрезвычайной награды, значеніе которой весьма относительно. Въ дѣйствительности большую или меньшую цѣнность представляетъ обладаніе чинами IX класса, сообщающимъ права личнаго дворянства, и IV-го, дающимъ право дворянства потомственнаго. Остальныя преимущества чиновъ, предусматриваемыя закономъ въ смыслѣ обладанія извѣстнымъ чиномъ для занятія той или другой должности, по существу являются мнимыми, такъ какъ допускаютъ многочисленныя изъятія и обходъ закона.

Къ такимъ же по преимуществу чисто почетнымъ наградамъ, какими являются чины, относятся и *ордена* [1]). Русскіе ордена весьма многочислены: Св. Станиславъ имѣетъ 3 степени; Св. Анна—3 степени; Св. Владиміръ—4 степени: Бѣлый Орелъ—1 степень. За военныя заслуги жалуется орденъ Св. Георгія Побѣдоносца—4 степени. Нужно однако замѣтить, что пожалованіе орденами (кромѣ Св. Георгія) не представляетъ собой привилегіи однихъ служащихъ. За особыя заслуги

[1]) С. З. т. I, ч. 2. „Учрежденіе орденовъ“.

ордена могутъ получать и лица на государственной службѣ не состоящія; для женщинъ установленъ высокаго ранга орденъ Св. Великомученицы Екатерины. Что касается чиновниковъ, то только ордена Св. Анны 3-ей степени и Св. Владимира—4-ой между прочимъ имъ жалуются и за выслугу лѣтъ; остальные даются за отличіе, при чемъ для полученія ихъ установлены особые сроки, постепенность и зависимость отъ класса занимаемой чиновникомъ должности или пребыванія въ опредѣленномъ чинѣ. Порядокъ очереди пожалованія орденами начинается со знака Св. Станислава 3 степени. Юридически пожалованіе наградъ за отличіе зависитъ отъ Высочайшей власти, при чемъ ордена Владимира 1-ой степени, Св. Андрея и Александра Невскаго съ украшеніями жалуются Монархомъ по личному усмотрѣнію. О пожалованіи прочими орденами министры ходатайствуютъ передъ Высочайшей властью. Ходатайства эти предварительно разсматриваются въ „Комитетѣ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ". Комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго Собственною Его Императорскаго Величества Канцеляріею, изъ товарища главноуправляющаго и членовъ, назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію. Такъ какъ оцѣнка заслугъ и представленіе къ наградамъ зависитъ отъ вѣдомства, которое испрашиваетъ награды, то Комитетъ не входитъ въ разсмотрѣніе представленій по существу заслугъ, а лишь слѣдитъ за точнымъ соблюденіемъ всѣхъ постановленій, касающихся указанныхъ въ законѣ правилъ награжденія.

е) Увольненіе отъ службы зависитъ отъ той же власти, распоряженіемъ которой чиновникъ былъ принятъ. Объ увольненіи прежде всего можетъ просить само должностное лицо; увольненіе можетъ затѣмъ произойти на основаніи судебнаго приговора, далѣе въ дисциплинарномъ порядкѣ съ истребованіемъ объясненій и, наконецъ, въ дисциплинарномъ же порядкѣ, но безъ всякаго разбирательства и объясненія причинъ по усмотрѣнію начальства. На увольненіе безъ объясненія причинъ нельзя жаловаться; вслѣдствіе этого получается полная зависимость чиновника отъ начальствующихъ надъ нимъ лицъ.

Собраніе подробныхъ свѣдѣній о службѣ всѣхъ чинов-

никовъ лежитъ на обязанности Инспекторскаго Отдѣла Собственной Е. И. В. Канцеляріи.

§ 33. Отвѣтственность должностныхъ лицъ.

а) Общія замѣчанія. Отвѣтственность должностныхъ лицъ имѣетъ въ Россіи громадное значеніе въ виду чрезвычайно многочисленнаго класса чиновниковъ съ одной стороны и громаднаго ихъ вліянія на общественную и государственную жизнь страны съ другой. Отвѣтственность эта дѣлится на уголовную, гражданскую и дисциплинарную. Первые два вида осуществляются въ судебномъ порядкѣ, послѣдній—въ административномъ. Отвѣтственность чиновниковъ въ русскомъ правѣ однако поставлена весьма несовершенно. Съ одной стороны должностнымъ лицамъ въ отношеніи уголовной и гражданской отвѣтственности предоставлены излишнія преимущества, а съ другой—въ области дисциплинарной, чиновникъ лишенъ простѣйшихъ необходимыхъ гарантій. Бо́льшими достоинствами впрочемъ, по сравненію, съ общей отличается отвѣтственность должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства.

б) Уголовная отвѣтственность представляетъ ту особенность, что по общему правилу преданіе суду за должностныя преступленія зависитъ отъ усмотрѣнія начальства, назначившаго обвиняемаго на должность; по исключенію должностныя лица IV и V классовъ, утверждаемыя въ должности Высочайшей властью, предаются суду Первымъ Департаментомъ Сената; особы первыхъ трехъ классовъ привлекаются къ отвѣтственности въ томъ же порядкѣ, какъ члены Г. Думы и Г. Совѣта [1]). Нѣкоторыя особенности представляетъ собою порядокъ преданія суду лицъ судебнаго вѣдомства; въ этомъ случаѣ въ зависимости отъ должности камерами преданія суду являются судебная палата и соединенное присутствіе 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ Сената.

в) Гражданская отвѣтственность [2]) предусматриваетъ особый порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предъявляются иски о вознагражденіи за вредъ и убытки,

---

[1]) Св. Зак. т. XVI ч. I, ст. 1066—1123.

[2]) Ibid. ст. 1316—1336.

причиняемые нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства. Такіе иски, касающіеся чиновниковъ отъ XIV до V класса, разсматриваются въ особомъ составѣ суда съ участіемъ представителей администраціи въ роли экспертовъ (между прочимъ ближайшаго начальника отвѣтчика). Иски въ этомъ случаѣ предъявляются противъ лицъ, занимающихъ должность до VIII класса, въ окружномъ судѣ; противъ служащихъ до V класса—въ судебной палатѣ. Иски противъ особъ выше V класса разсматриваются въ соединенномъ присутствіи Гражданскаго кассаціоннаго и Перваго департаментовъ Сената. Что касается убытковъ, причиненныхъ незаконными дѣйствіями лицъ судебнаго вѣдомства, то просьбы о разрѣшеніи отыскивать такіе убытки разсматриваются предварительно въ отношеніи чиновъ окружнаго суда и мировыхъ судей судебной палатой, а членовъ высшихъ судебныхъ учрежденій—Соединеннымъ присутствіемъ Перваго и Гражданскаго кассаціоннаго департаментовъ Сената. Названныя учрежденія указываютъ окружной судъ, куда долженъ быть направленъ искъ, признанный имѣющимъ основанія.

г) *Дисциплинарная отвѣтственность* должностныхъ лицъ предусмотрѣна цѣлымъ рядомъ статей, разбросанныхъ по отдѣльнымъ томамъ Свода законовъ, но тѣмъ не менѣе дисциплинарное законодательство является неполнымъ, разрозненнымъ и устарѣлымъ [1]. По общему правилу дисциплинарное взысканіе можетъ быть наложено на чиновника не иначе, какъ по истребованіи отъ него объясненій. Дисциплинарныя взысканія состоятъ: въ замѣчаніяхъ, выговорахъ безъ занесенія ихъ въ послужной списокъ, въ вычетахъ изъ жалованья, перемѣщеніяхъ съ высшей должности на низшую, удаленіи отъ должности и арестѣ до 7 дней. Замѣчанія и выговоры налагаются на виновнаго ближайшимъ начальствомъ; остальныя взысканія—начальствомъ, отъ котораго зависитъ назначеніе на должность. Особымъ видомъ дисциплинарныхъ наказаній служитъ уже упомянутое удаленіе со службы безъ объясненія причинъ (по третьему пункту) тѣхъ чиновниковъ, которые, по убѣжденію началь-

[1]) Напримѣръ, Улож. о наказаніяхъ (С. З. т. XV) ст. 65; С. З. т. VI Общее Учрежденіе Губернское, ст. 172 и 173.

ства, неспособны къ исправленію возложенныхъ на нихъ должностей, или почему либо неблагонадежны, или сдѣлали вину извѣстную начальству, но такую, которая не можетъ быть доказана фактами[1]). Законъ совѣтуетъ, однако, начальству въ этихъ случаяхъ дѣйствовать осмотрительно, не допуская пристрастія. Тѣмъ чиновникамъ, которые будутъ удалены отъ службы и о причинахъ удаленія будетъ указано въ приказѣ, предоставляется право, если они считаютъ себя невиновными, жаловаться на такое увольненіе высшему начальству и просить суда. Но тѣ чиновники, которые по усмотрѣнію начальства будутъ просто уволены отъ службы безъ означенія причинъ увольненія, на такое распоряженіе не могутъ жаловаться.

Особый порядокъ дисциплинарнаго производства существуетъ для чиновъ судебнаго вѣдомства[2]). Прежде всего перечень дисциплинарныхъ взысканій здѣсь не содержитъ удаленія отъ должности, которое можетъ произойти только по суду. Затѣмъ, судейскій составъ подлежитъ только предостереженіямъ и вычетамъ изъ жалованья. Наконецъ, при наложеніи взысканій примѣняется порядокъ, въ большей мѣрѣ обезпечивающій права и интересы привлекаемаго къ отвѣтственности.

Дѣла, подлежащія дисциплинарному производству, вѣдаются: 1) о предсѣдателяхъ и членахъ судебныхъ палатъ, предсѣдателяхъ окружныхъ судовъ, оберъ-прокурорахъ, прокурорахъ судебныхъ палатъ, ихъ товарищахъ, а также о чинахъ канцелярій кассаціонныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената и Общаго Собранія,—Высшимъ Дисциплинарнымъ присутствіемъ; 2) о товарищахъ предсѣдателей и членахъ окружныхъ судовъ, старшихъ нотаріусахъ, судебныхъ слѣдователяхъ и мировыхъ судьяхъ, а также прокурорахъ окружныхъ судовъ и ихъ товарищахъ — судебными палатами; 3) о прочихъ чинахъ судебнаго вѣдомства—тѣми судебными мѣстами, при которыхъ они состоятъ.

При разбирательствѣ дѣла допускается отводъ судей,

---

[1]) С. З. т. III, ч. I, ст. 788.

[2]) С. З. т. XVI, ч. I, Учрежденіе судебныхъ установленій, ст. 261—296.

обвиняемый даетъ объясненія, прокуроръ даетъ свое заключеніе. Разрѣшается обжалованье и протестъ прокуратуры.

Жалобы и протесты препровождаются въ высшій судъ, для рѣшенія: въ судебной палатѣ—въ общемъ собраніи ея департаментовъ, а въ Правительствующемъ Сенатѣ—въ Высшемъ Дисциплинарномъ Присутствіи. На рѣшенія судебной палаты, постановленныя ею на правахъ дисциплинарнаго суда второй степени, а также на всѣ рѣшенія Высшаго Дисциплинарнаго Присутствія Правительствующаго Сената жалобы и протесты не допускаются.

Дисциплинарное производство возбуждается: относительно судей, въ томъ числѣ и судебныхъ слѣдователей — или опредѣленіями самихъ судовъ и съѣздовъ мировыхъ судей по принадлежности, или же предложеніями министра юстиціи; относительно прочихъ чиновъ судебнаго вѣдомства —или распоряженіями предсѣдателей, или предложеніями лицъ прокурорскаго надзора.

Въ области земскаго самоуправленія вопросы о дисциплинарной отвѣтственности предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ возбуждаются губернаторами или подлежащими земскими собраніями.

ОТДѢЛЪ X.

§ 34. Надзоръ за управленіемъ и административная юстиція.

а) Общія замѣчанія. Надзоръ за управленіемъ и административная юстиція представляютъ собою одну изъ самыхъ слабыхъ сторонъ правительственной организаціи Имперіи. И въ томъ, и другомъ прежде всего отсутствуетъ систематичность. Надзоръ, поскольку онъ касается органовъ управленія, страдаетъ отсутствіемъ строгости выполненія. Настоящихъ спеціальныхъ органовъ административной юстиціи не только германскаго, но даже французскаго образца не существуетъ вовсе; административная юстиція выполняется нѣкоторыми органами общаго и спеціальнаго управленія попутно съ главными лежащими на нихъ обязанностями, въ число которыхъ входитъ и надзоръ. Отсюда получается то странное явленіе, что въ вопросахъ административной юстиціи нѣкоторыя должностныя лица въ одно и тоже время являются и судьями и стороною въ разсматриваемыхъ дѣлахъ. Только административный Сенатъ до нѣкоторой степени имѣетъ черты сходства съ Германскимъ высшимъ судомъ, замыкающимъ цѣль соподчиненныхъ низшихъ установленій —(уѣздныхъ управъ и окружныхъ управъ) и французскимъ Государственнымъ Совѣтомъ, являющимся второй инстанціей для мѣстныхъ совѣтовъ префектуръ.

б) Надзоръ прежде всего выражается въ обязанности органовъ управленія и самоуправленія представлять въ порядкѣ подчиненности *отчеты* начальствующимъ учрежденіямъ и лицамъ; отчетностью передъ Императоромъ, какъ главой исполнительной власти, обязаны министры, генералъ-губернаторы и губернаторы. Земскія управы обязаны отче-

томъ передъ земскими собраніями, городскія управы передъ думами.

Въ томъ же порядкѣ подчиненности по общему правилу выполняется непосредственный текущій надзоръ начальственныхъ лицъ за закономѣрностью дѣйствій должностныхъ лицъ и учрежденій. Начальники обязаны постоянно провѣрять подчиненныхъ и, въ случаѣ обнаружившихся со стороны послѣднихъ преступленій, могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности „за бездѣйствіе власти" въ смыслѣ слабости надзора. Въ болѣе широкихъ формахъ внѣ условій непосредственнаго начальствованія и подчиненности принадлежитъ право надзора за законностью дѣйствій народному представительству, въ извѣстной мѣрѣ Сенату, начальникамъ губерній, земскимъ начальникамъ (объ этотъ смотри выше).

Особой формой надзора является организованное постоянное наблюденіе за пріемомъ, храненіемъ и расходованіемъ правительственными органами казенныхъ денегъ. Высшее учрежденіе такого рода называется *Государственнымъ Контролемъ* [1]). По своимъ правамъ начальникъ его, „Государственный контролеръ", приравненъ министру. Съ внѣшней стороны и самая организація Г. контроля подобна организаціи министерства. Власть управленія находится въ рукахъ государственнаго контролера; при немъ состоитъ его помощникъ съ правами товарища министра. Государственный контроль образуютъ: совѣтъ, канцелярія, 3 департамента, центральная бухгалтерія, коммиссія для провѣрки отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Мѣстными органами контроля служатъ контрольныя палаты и контрольныя учрежденія на желѣзныхъ дорогахъ. Отъ надзора Государственнаго контроля освобождены: министерство Двора, вѣдомство Императрицы Маріи, коммерческія операціи государственнаго банка и суммы, ассигнуемыя на извѣстное Императору назначеніе.

в) Въ числѣ средствъ надзора необходимо также назвать *ревизію*, заключающуюся въ непосредственномъ ознакомленіи съ положеніемъ дѣлъ контролируемаго учреж-

---

[1]) Св. Зак. т. VI ч. II, ст. 943 и слѣд.

денія. Право ревизій прежде всего принадлежитъ по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ отдѣльнымъ сенаторамъ, которые для этой цѣли снабжаются особыми полномочіями и инструкціями. Въ министерствахъ министръ лично или черезъ довѣренныхъ чиновниковъ ревизуетъ департаменты [1]); директоръ департамента при помощи своихъ чиновниковъ можетъ ревизовать учрежденія, подвѣдомственныя департаменту. По поводу ревизіи мѣстныхъ учрежденій законъ говоритъ слѣдующее: „Генералъ-губернаторъ есть мѣстный высшій блюститель порядка, во всѣхъ частяхъ (ввѣреннаго ему края) непрестанно ревизующій всѣ дѣйствія мѣстъ и лицъ, ему подвѣдомственныхъ“. Равнымъ образомъ губернатору [2]) предоставлено во всякое время производить ревизію ему подчиненныхъ учрежденій. Земскія собранія и городскія думы ревизуютъ соотвѣтственныя управы.

г) Административная юстиція и судебныя права администраціи. Органами *административной юстиціи являются* [3]): Сенатъ, министры, губернскія правленія и акцизныя управленія, разныя присутствія смѣшаннаго состава, какъ губернскія, такъ и уѣздныя. Министру жалобы на подчиненныя ему мѣста и лица могутъ быть не только присылаемы письменно, но и подаваемы лично.

Помимо жалобъ на дѣйствія органовъ правительственной власти и разрѣшенія въ нѣкоторыхъ случаяхъ пререканій (конфликтовъ), возникающихъ между отдѣльными учрежденіями, разсмотрѣнію въ административно-судебномъ порядкѣ подлежатъ также нарушенія со стороны частныхъ лицъ правилъ казеннаго (фискальнаго) управленія, общественнаго благоустройства и благочинія. Таковы, напримѣръ, нарушенія правилъ таможенныхъ, акцизныхъ, почтовыхъ, биржевыхъ, постановленій врачебныхъ, правилъ о порядкѣ собраній и проч. Такого рода правонарушенія разсматриваются безъ всякаго предварительнаго слѣдствія на основаніи протоколовъ, составленныхъ подлежащими органами власти; дѣла, возникающія между казенными управленіями и частными

[1]) Ibid. ст. 128 и слѣд.

[2]) Св. Зак. т. VI Учрежденіе министерствъ, ст. 210.

[3]) Объ административной юстиціи см. Баронъ Корфъ, Административная юстиція въ Россіи. СПБ. 1910 г.

лицами по поводу подряда или поставки, по желанію частнаго лица, также могутъ быть разсматриваемы въ административномъ порядкѣ.

§ 35. Иностранныя дѣла.

Какъ уже было указано въ §, посвященномъ изложенію правъ Монарха въ области управленія, высшее руководительство внѣшними сношеніями принадлежитъ Императору. Непосредственнымъ помощникомъ Монарха въ этомъ случаѣ является министръ иностранныхъ дѣлъ съ подчиненными ему учрежденіями [1]). Сношенія съ иностранными государствами въ общемъ порядкѣ происходятъ черезъ посредство дипломатическихъ и консульскихъ агентовъ русскихъ заграницею и иностранныхъ въ Россіи.

Въ особыхъ отношеніяхъ находится Россійская Имперія съ Хивой и Бухарой.

Въ 1873 г. Хивинское ханство было занято русскими войсками, но окончательно не присоединено къ Россіи. Хивинскій ханъ признанъ себя „покорнымъ слугой Императора Всероссійскаго“ и отказался „отъ всякихъ непосредственныхъ сношеній съ сосѣдними владѣтелями и ханами безъ вѣдома и разрѣшенія высшей русской власти въ Средней Азіи“. Такимъ путемъ было установлено покровительство Россіи (протекторатъ) надъ Хивой. Россія выговорила себѣ исключительное право судоходства по Аму—Дарьѣ; русскіе купцы пользуются доступомъ во всѣ мѣста ханства безъ уплаты всякихъ торговыхъ повинностей. Русскіе подданные могутъ пріобрѣтать въ ханствѣ недвижимыя имущества, при чемъ налоги съ этихъ имуществъ устанавливаются по соглашенію съ русской высшей властью въ Средней Азіи (Туркестанскимъ Генералъ-Губернаторомъ).

Протекторатъ надъ Бухарой осуществляется на болѣе льготныхъ для нея условіяхъ. Русскіе подданные пользуются въ Бухарѣ правомъ судоходства, торговли и владѣнія недвижимостью наравнѣ съ бухарцами. Но большая независимость Бухары выражается въ томъ, что для постоянныхъ

[1]) Совѣтъ, Канцелярія, 1-ый департаментъ (азіатскій), 2-ой департаментъ, департаментъ личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ и архивы въ Петербургѣ и въ Москвѣ. (С. З. т. I, ч. II, Учреж. мин., ст. 789).

сношеній съ высшей русской властью въ Средней Азіи Эмиръ назначаетъ своего представителя; въ свою очередь при Эмирѣ находится постоянный уполномоченный русской власти.

§ 36. Военное управленіе.

а) Общія замѣчанія. Верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго государства принадлежитъ Императору [1]. Ближайшими помощниками Монарха въ дѣлахъ военнаго управленія являются военный и морской министры съ подчиненными имъ учрежденіями [2].

Вооруженныя силы Имперіи состоятъ изъ постоянныхъ войскъ и ополченія, созываемаго въ случаѣ войны. Постоянныя войска дѣлятся на сухопутныя и морскія. Постоянныя сухопутныя войска состоятъ изъ арміи, запаса, казачьихъ войскъ и милиціи. Въ составъ морскихъ силъ входятъ дѣйствующія команды и запасъ флота. Комплектованіе вооруженныхъ силъ производится на основаніи всеобщей воинской повинности, общія правила которой изложены въ §, посвященномъ изложенію правъ и обязанностей гражданъ. Особенности представляетъ собою *отбываніе воинской повин-*

---

[1] Объ этомъ смотри выше § 14.

[2] Во главѣ всего военнаго управленія стоитъ военный министръ, являющійся единственнымъ докладчикомъ передъ Монархомъ по всѣмъ дѣламъ военнаго вѣдомства. У военнаго министра существуетъ помощникъ. Предметы вѣдѣнія министерства распредѣлены между высшими коллегіальными установленіями, главными управленіями и генералъ-инспекторами. Къ высшимъ коллегіальнымъ установленіямъ принадлежатъ: Военный Совѣтъ, оказывающій помощь раненымъ и ихъ семействамъ, Александровскій комитетъ о раненыхъ, Главный военный судъ, Верховный военный судъ для разсмотрѣнія преступленій высшихъ военныхъ чиновъ, Высшая атестаціонная коммиссія, намѣчающая кандидатовъ на высшія военныя должности. Главныя управленія составляютъ: канцелярія военнаго министерства, главный штабъ, вѣдающій дѣла о личномъ составѣ; управленіе генеральнаго штаба, завѣдывающее подготовкой къ войнѣ, комплектованіемъ и обученіемъ войскъ; интендантское (хозяйственное) управленіе, артиллерійское, инженерное, санитарное, военно-судное; военныхъ учебныхъ заведеній. Для разсмотрѣнія важнѣйшихъ вопросовъ о боевой готовности арміи существуетъ комитетъ генеральнаго штаба, состоящій изъ всѣхъ начальниковъ главныхъ управленій подъ предсѣдательствомъ начальника генеральнаго штаба.

ности казаками. Казаки служатъ безсрочно и поголовно: безсрочно—потому, что числятся на военной службѣ до смерти; поголовно—потому, что всѣ годные къ службѣ зачисляются въ войско по спискамъ безъ всякаго вынутія жребія. Помимо того казаки отбываютъ военную повинность на собственныя средства въ смыслѣ вооруженія и лошадей. Казачьи войска состоятъ изъ служащихъ казаковъ и ополченія. Служащіе дѣлятся на 3 разряда: приготовительный, строевой и запасный. Строевые казаки находятся или на дѣйствительной службѣ въ полкахъ, или на льготѣ, т. е. проживаютъ дома, но каждую минуту должны быть готовы къ исполненію военныхъ обязанностей. Обыкновенно дѣйствительная служба продолжается 4 года и пребываніе на льготѣ—8 лѣтъ. Указанныя особенности обусловливаются свойствами общественнаго устройства казаковъ, пользующихся въ другихъ отношеніяхъ особыми преимуществами. Вмѣстѣ съ „милиціей“ казаки считаются иррегулярными войсками и въ мирное время изъ нихъ находится на службѣ лишь 1/3 способныхъ носить оружіе [1].

б) По своему назначенію и характеру дѣятельности *сухопутныя регулярныя* войска (а отчасти казачьи) дѣлятся на полевыя, или крѣпостныя и команды вспомогательныя.

Полевыя войска.

а) Полевая пѣхота состоитъ изъ пѣхотныхъ и строевыхъ дивизій, отдѣльныхъ стрѣлковыхъ бригадъ и собственнаго Е. И. В. своднаго полка. Кромѣ того вся пѣхота дѣлится на гвардію, гренадеровъ и армію, отличающихся формой обмундированія; гвардія обладаетъ также нѣкоторыми служебными преимуществами. Дивизія состоитъ изъ 2 бригадъ, бригада изъ 2 полковъ. Въ составъ пѣхотнаго полка входятъ 4 батальона; стрѣлковые полки состоятъ нѣкоторые изъ 4, другіе изъ 2 баталіоновъ, смотря потому, образуютъ ли они дивизіи, или бригады. Каждый баталіонъ заключаетъ въ себѣ 4 роты. Въ составѣ пѣхотныхъ и стрѣлковыхъ пол-

[1]) Казачьи войска: Донское, Кубанское, Терское, Уральское, Оренбургское, Сибирское, Семирѣченское, Забайкальское, Амурское, Уссурійское.

ковъ находятся пулеметныя команды. б) *Кавалерія* также слагается изъ дивизій, бригадъ и отдѣльныхъ полковъ и также дѣлится на гвардейскую и армейскую. Въ дивизіи—по 2 бригады, въ бригадѣ—по 2 полка. Кавалерію составляютъ кирасиры (только гвардейскіе), драгуны, гусары, уланы, казаки. Въ кирасирскихъ полкахъ и казачьихъ гвардейскихъ числится по 4 эскадрона; въ отдѣльныхъ гвардейскихъ и армейскихъ по 6 эскадроновъ; въ эскадронѣ по 4 взвода. При кавалерійскихъ полкахъ также имѣются пулеметныя команды. в) *Полевая артиллерія* дѣлится на: 1) легкую, 2) горную, 3) мортирную, 4) конную и 5) артиллерійскіе парки. Легкая артиллерія состоитъ изъ артиллерійскихъ бригадъ и отдѣльныхъ стрѣлковыхъ артиллерійскихъ дивизіоновъ, дѣйствующихъ совмѣстно съ пѣхотой. Въ бригадѣ 6 батарей, а въ дивизіонѣ 3. Горную артиллерію составляютъ горные дивизіоны, а мортирную — мортирные. Батареи вооружены орудіями различнаго калибра въ количествѣ отъ 6 до 8. Артиллерійскіе парки предназначены для перевозки въ военное время боевыхъ запасовъ. г) *Техническія войска* состоятъ главнымъ образомъ изъ саперныхъ понтонныхъ баталіоновъ уменьшеннаго состава, предназначенныхъ для разныхъ военно-инженерныхъ работъ; существуютъ еще особыя команды телеграфныя, воздухоплавательныя, желѣзнодорожный полкъ двухбаталіоннаго состава и самостоятельные баталіоны, служащіе для постройки, исправленія и эксплоатаціи какъ постоянныхъ, такъ и временныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Эти различные разряды войскъ соединяются въ высшія строевыя единицы—*корпуса*: гвардейскій, гренадерскій, армейскіе. Обыкновенный составъ корпуса: 2 пѣхотныхъ дивизіи, 1 кавалерійская, нѣкоторое количество артиллеріи и 1 саперный баталіонъ.

Крѣпостныя войска, составляющія гарнизоны крѣпостей, состоятъ изъ артиллеріи и инженерныхъ войскъ: артиллерійскихъ баталіоновъ, артиллерійскихъ отдѣльныхъ ротъ, саперныхъ, минныхъ, телеграфныхъ командъ.

Войска вспомогательнаго назначенія: обозныя войска, состоящія изъ баталіоновъ и отдѣльныхъ ротъ; *мѣстныя команды*, несущія караульную службу тамъ, гдѣ нѣтъ другихъ войскъ; *дисциплинарные баталіоны и роты*, предназначаемые

для исправленія нижнихъ чиновъ, отправляемыхъ сюда по приговорамъ военныхъ судовъ; *конвойныя команды*, служащія для сопровожденія арестантовъ и охраны тюремъ; *жандармы*, находящіеся при войскахъ для несенія военно-полицейской службы—„полевые жандармы", и несущіе общеполицейскую службу между прочимъ на желѣзныхъ дорогахъ. Послѣдніе, т. е. несущіе общеполицейскія обязанности, подчинены министру внутреннихъ дѣлъ, тогда какъ конвойныя команды—министру юстиціи; *Корпусъ пограничной стражи* находится въ вѣдѣніи министра финансовъ, но въ военное время можетъ поступать въ распоряженіе военнаго министра. Пограничная стража состоитъ изъ бригадъ, раздѣляющихся на отдѣлы; отдѣлы дѣлятся на отряды, отряды на кордоны численностью отъ 15 — 20 человѣкъ. Бригады заключаютъ въ себѣ пѣшія роты и конныя сотни; Заамурская стража имѣетъ еще артиллерійскія батареи. Въ распоряженіи пограничной стражи находятся также паровыя суда.

в) Въ полномъ смыслѣ иррегулярнымъ войскомъ является *милиція*, состоящая изъ туземнаго населенія нѣкоторыхъ племенъ на Кавказѣ и въ Закаспійской области и несущая мѣстную службу.

г) Морскія силы. Корабли военнаго флота раздѣлены на 14 классовъ: 1) линейные корабли; 2) броненосные крейсера; 3) крейсера; 4) эскадренные миноносцы; 5) миноносцы; 6) миноноски; 7) заградители; 8) подводныя лодки; 9) канонерскія лодки; 10) рѣчныя канонерскія лодки; 11) транспорты; 12) посыльныя суда; 13) яхты; 14) портовыя суда.

Флотъ дѣлится на дѣйствующій и резервный перваго и второго разряда. Въ дѣйствующемъ флотѣ состоятъ корабли, удовлетворяющіе современнымъ боевымъ требованіямъ и пребывающіе въ немъ одни опредѣленное количество лѣтъ, другіе—неопредѣленное, въ зависимости отъ сохраненія ими боевыхъ качествъ. Въ первый резервъ переходятъ тѣ суда, которыя пробыли въ дѣйствующемъ флотѣ установленные сроки (10 лѣтъ) и остаются здѣсь еще 10 лѣтъ. Во второй резервъ поступаютъ корабли, не удовлетворяющіе требованіямъ дѣйствующаго флота и перваго резерва.

Суда дѣйствующаго флота соединяются въ эскадры и отряды. Эскадра въ полномъ составѣ образуется изъ диви-

зіи линейныхъ кораблей, бригады броненосныхъ крейсеровъ, дивизіи крейсеровъ, дивизіи эскадронныхъ миноносцевъ и вспомогательныхъ судовъ. Наименьшій составъ эскадры: 1 бригада линейныхъ кораблей и по одной бригадѣ крейсеровъ и эскадронныхъ миноносцевъ. Соединеніе кораблей въ меньшемъ составѣ называется отрядомъ. Дивизія линейныхъ кораблей и крейсеровъ дѣлится на 2 бригады по 4 суда въ бригадѣ; дивизія эскадронныхъ миноносцевъ состоитъ изъ 2 бригадъ по 2 дивизіона въ бригадѣ по 9 судовъ въ дивизіонѣ. Управленіе морскими силами въ моряхъ Балтійскомъ, Черномъ и Тихомъ Океанѣ принадлежитъ особымъ начальникамъ морскихъ силъ, подчиненныхъ непосредственно морскому министру. При названныхъ начальникахъ состоитъ штабъ, въ составъ котораго входятъ 2 отдѣленія: оперативное и распорядительное. Оперативное завѣдуетъ попреимуществу вопросами организаціоннаго и боевого характера; распорядительное—личнымъ составомъ. Кромѣ того имѣются спеціальные чины штаба: артиллеристъ, минеръ, инженеръ-механикъ, корабельный инженеръ и др.

Центральными подчиненными морскому министру учрежденіями и лицами являются: товарищъ министра, канцелярія, главный военно-морской судъ, морской генеральный штабъ, главный морской штабъ, главное гидрографическое управленіе, главное управленіе кораблестроеній и снабженій, морской техническій комитетъ, управленіе главнаго медицинскаго инспектора флота, архивъ. (С. З. т. I ч. II Учреж. мин. ст. 865).

§ 37. Финансовое управленіе [1]).

а) Общія замѣчанія. Государство въ хозяйственномъ отношеніи именуется „казна", т. е. фискъ. Казна, охватывающая понятіе всѣхъ имущественныхъ правъ госу-

---

[1]) Финансовое управленіе находится въ рукахъ министра финансовъ: ему помогаютъ товарищи, 2 канцеляріи (общая и по кредитной части); департаменты: 1) окладныхъ сборовъ (прямыхъ налоговъ), таможенныхъ сборовъ, государственнаго казначейства, желѣзнодорожныхъ дѣлъ; главное управленіе неокладныхъ сборовъ (непрямыхъ налоговъ) и казенной продажи питей, а также различные совѣты: по тарифнымъ дѣламъ, совѣтъ министра и др.

дарства, отличается отъ имуществъ удѣльнаго вѣдомства, городскихъ, земскихъ, сословныхъ, корпоративныхъ и проч. Казна, какъ юридическое лицо, въ области частно правовыхъ отношеній подчинется дѣйствію общихъ гражданскихъ судовъ, пользуясь лишь нѣкоторыми привилегіями. Часть этихъ привилегій касается матеріальнаго, часть—процессуальнаго права.

Со времени введенія новаго представительнаго строя въ Россіи проектъ росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ разсматривается законодательными учрежденіями. Порядокъ этого разсмотрѣнія изложенъ выше въ § 22, посвященномъ описанію дѣятельности Г. Думы и Г. Совѣта. Для характеристики этой дѣятельности здѣсь умѣстно указать слѣдующее; между прочимъ на 1910 г. Министромъ финансовъ былъ представленъ проектъ росписи, въ которомъ предлагалось обыкновенныхъ доходовъ 2.535.817.522 р., чрезвычайныхъ—10.000.000 руб., итого—2.545.817.522 руб.; обыкновенныхъ расходовъ 2.510.036.135 руб., чрезвычайныхъ—119.996.410 руб.,—итого 2.630.032.545 руб. Расходы въ этомъ исчисленіи превышали общую сумму доходовъ на 84.215.023 руб., которые предполагалось получить посредствомъ кредитныхъ операцій. Законодательныя учрежденія однако нашли возможнымъ увеличить нѣкоторые доходы и уменьшить расходы въ значительной степени. Въ результатѣ не только былъ устраненъ предполагавшійся дефицитъ, но оказалось превышеніе доходовъ въ количествѣ 4.723.692 руб. Послѣ всѣхъ измѣненій *роспись на 1910 годъ* представилась въ слѣдующемъ видѣ: *обыкновенныхъ доходовъ* 2.580.063.497 руб., *чрезвычайныхъ* 11.624.383 руб., *итого*—2.591.687.880 руб.; *обыкновенныхъ расходовъ* 2.470.035.313 руб., *чрезвычайныхъ* 121.652.567 руб., *итого*—2.591.687.880 руб.

Обыкновенные доходы даютъ: налоги, регаліи, казенныя имущества, отчужденіе государственныхъ имуществъ, такъ называемые „выкупные платежи“ съ крестьянъ, освобожденныхъ отъ крѣпостной зависимости съ землею [1]), возмѣщеніе расходовъ государственному казначейству [2]), доходы разнаго рода. Чрезвычайные доходы: вклады въ государственный банкъ на вѣчное время, возвратъ долговъ общаго для

[1]) сохранившіеся для немногочисленныхъ разрядовъ крестьянъ.
[2]) Возвратъ частныхъ ссудъ и др.

Имперіи продовольственнаго капитала; обращеніе въ средства фиска запаснаго капитала особенной канцеляріи по кредитной части; кредитныя операціи. *Обыкновенные расходы* служатъ прежде всего для покрытія издержекъ по содержанію государственныхъ учрежденій, для покрытія займовъ и непредвидѣнныхъ смѣтой экстренныхъ надобностей. *Чрезвычайные расходы* зависятъ отъ потребностей времени: покрытія издержекъ, связанныхъ съ военными дѣйствіями и военными приготовленіями, съ постройкой казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и субсидированьемъ частныхъ и проч.

б) Кассовое устройство. Всѣ доходы сосредоточиваются въ кассахъ министерства финансовъ; изъ этихъ кассъ уплачиваются суммы кредиторамъ казны по предписаніямъ учрежденій и лицъ, имѣющихъ право распоряжаться кредитами. Министерства не получаютъ на руки никакихъ суммъ, кромѣ авансовъ, отпускаемыхъ въ счетъ смѣты по особымъ правиламъ. Кассы раздѣляются на приходныя и расходныя. Къ первымъ принадлежатъ кассы спеціальныхъ сборщиковъ и уѣздныя казначейства; ко вторымъ—губернскія казначейства, главное казначейство въ Петербургѣ, касса Государственной Комиссіи погашенія долговъ и уѣздныя казначейства—по порученіямъ губернскихъ. Кассы спеціальныхъ сборщиковъ собираютъ доходы по преимуществу отъ регалій, горные, лѣсные, желѣзнодорожные, также таможенные, отъ нотаріальныхъ актовъ и проч. Эти сборы пересылаются ими въ губернскія и уѣздныя казначейства. Уѣздныя казначейства принимаютъ прямые и косвенные налоги. Главное казначейство производитъ уплаты по расходамъ центральныхъ учрежденій. Казначейства кромѣ собиранія государственныхъ доходовъ, храненія ихъ, пересылки и производства выдачъ продаютъ гербовую бумагу, марки, выдаютъ свидѣтельства по акцизнымъ сборамъ и т. д.

в) Государственный контроль. Русскій контроль по преимуществу является послѣдующимъ, т. е. ему подлежатъ уже произведенные пріемы и выдачи; къ концу каждаго мѣсяца всѣ губернскія и уѣздныя казначейства, а также и кассы спеціальныхъ сборщиковъ, составляютъ вѣдомости о поступившихъ доходахъ и происшедшихъ расходахъ. Эти вѣдомости со всѣми относящимися къ нимъ документами пред-

ставляются въ контрольныя палаты. На основаніи свѣдѣній, поступающихъ со стороны мѣстныхъ органовъ государственнаго контроля, Государственный контролеръ составляетъ свой отчетъ объ исполненіи годовой росписи. Указанный отчетъ разсматривается обѣими палатами. Кромѣ того Государственный контролеръ представляетъ всеподданнѣйшій докладъ Монарху. На ряду съ послѣдующимъ въ отдѣльныхъ случаяхъ допускается предварительный контроль; напримѣръ, производится предварительная ревизія денегъ и матеріаловъ по эксплоатаціи и постройкѣ всѣхъ казенныхъ и нѣкоторыхъ частныхъ дорогъ. Предварительный фактическій контроль, между прочимъ, выражается въ томъ, что контрольныя учрежденія посылаютъ своихъ чиновниковъ для присутствія при разныхъ казенныхъ постройкахъ, при продажѣ казеннаго имущества и проч. Нѣкоторыя учрежденія однако совершенно не подпадаютъ надзору государственнаго контроля. Къ такимъ принадлежатъ: 1) Министерство Императорскаго Двора и удѣловъ; 2) Собственная Е. И. В. Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи; 3) государственныя кредитныя установленія и иностранное отдѣленіе особенной канцеляріи министерства финансовъ по кредитной части въ отношеніи заграничныхъ займовъ; 4) хозяйственное управленіе при Св. Синодѣ по спеціальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства; 5) министерство иностранныхъ дѣлъ въ отношеніи чрезвычайныхъ издержекъ, подлежащихъ тайнѣ и извѣстныхъ Императору; 6) министерства относительно суммъ, ассигнуемыхъ на извѣстное Монарху употребленіе.

д) Источники доходовъ.

1) *Государственныя имущества* [1]).

Доходными государственными имуществами являются: 1) земли, продаваемыя переселенцамъ, сдаваемыя имъ же въ пользованіе на основаніи особыхъ правилъ и представляемыя различнымъ частнымъ лицамъ въ кратко-срочную и долго-срочную аренду; 2) лѣса, отчасти эксплоатируемые

[1]) Государственныя имущества находятся главнымъ образомъ въ завѣдываніи главнаго управленія землеустройства и земледѣлія по департаментамъ лѣсному, государственныхъ земельныхъ имуществъ.

самимъ правительствомъ, отчасти сдаваемые въ аренду и могущіе быть также продаваемыми въ опредѣленныхъ условіяхъ крестьянамъ (Высоч. Указъ 27 августа 1906 г.); 3) различныя другія имущества, также или эксплоатируемыя казной или сдаваемыя въ аренду (заводы, фабрики, минеральные источники и проч.).

Къ государственнымъ имуществамъ въ широкомъ смыслѣ слова можно отнести казенныя желѣзныя дороги.

Желѣзнодорожное дѣло возникло въ царствованіе Императора Николая I и въ началѣ находилось всецѣло въ рукахъ правительства. Дороговизна казенной постройки въ шестидесятыхъ годахъ вызвала широкое примѣненіе концессіонной системы; съ конца восьмидесятыхъ годовъ правительство начинаетъ стремиться въ выкупу частныхъ желѣзнодорожныхъ предпріятій и приступаетъ къ сооруженію многихъ новыхъ линій своими силами. Къ 1 апрѣля 1909 г. въ распоряженіи казны находилось уже 42.400 верстъ желѣзнодорожнаго протяженія; частнымъ же дорогамъ принадлежало 20.070 верстъ. Финансовая сторона желѣзнодорожнаго дѣла находится въ завѣдываніи министерства финансовъ. До послѣдняго времени казенное желѣзнодорожное хозяйство являлось убыточнымъ, повидимому, въ значительной степени вслѣдствіе всевозможныхъ злоупотребленій со стороны казеннаго желѣзнодорожнаго персонала.

2) *Регаліи.*

Почтовая и телеграфная регаліи находятся всецѣло въ рукахъ государства; земская почта дѣйствуетъ только тамъ, гдѣ нѣтъ почты казенной.

Монетная регалія. Право чеканить монету принадлежитъ только государству. Монетной единицей служитъ золотой рубль [1]) (17.424 доли чистаго золота). Золотая монета чеканится 90 пробы; достоинство ея опредѣляется въ 15 руб., 10 руб., 7 руб. 50 коп. и въ 5 руб. Вспомогательной монетой въ платежахъ служитъ серебрянная и мѣдная монета; первая чеканится двоякой пробы: 900 пробы въ 1 руб., 50 коп. и 25 коп. и 500 пробы въ 20, 15, 10 и 5 копѣекъ.

---

[1]) 100 копѣекъ.

Мѣдная монета изготовляется въ 5, 3, 2, 1, 1/2, 1/4 копѣйки. Выпускъ золотой монеты неограниченъ; чеканка же серебряной не должна превышать суммы по разсчету 3 руб. на каждаго жителя Имперіи. Всѣ разсчеты должны производиться на золотую единицу: пріемъ золотой монеты обязателенъ на всякую сумму; пріемъ же серебряной монеты 900 пробы для частныхъ лицъ обязателенъ лишь на сумму не свыше 25 руб. Остальную монету можно не принимать, если сумма платежа превышаетъ 3 р. Доходъ Казны получается отъ передѣла серебра и мѣди въ размѣнную монету.

3) *Налоги.*

1) *Государственный поземельный налогъ.*

Онъ организованъ слѣдующимъ образомъ: сообразно различіямъ въ цѣнности и доходности земель въ различныхъ мѣстностяхъ государства, для каждой губерніи установленъ средній окладъ поземельнаго налога съ одной десятины. Изъ общаго количества десятинъ земли, числящихся въ каждой губерніи, исключаются земли казенныя и необложенныя мѣстными земскими сборами, а также лѣса „защитные“ и искусственно разведенные. Остальное затѣмъ количество десятинъ земли помножается на средній для данной губерніи окладъ поземельнаго налога и такимъ образомъ получается общая для губерніи сумма налога, которая подлежитъ раскладкѣ между уѣздами, а въ уѣздахъ между владѣльцами. Раскладка эта производится въ земскихъ губерніяхъ земскими учрежденіями, причемъ губернское земское собраніе распредѣляетъ налогъ по уѣздамъ, а уѣздныя земскія управы—по отдѣльнымъ землевладѣніямъ. Въ прочихъ губерніяхъ обязанности губернскихъ земскихъ собраній и уѣздныхъ земскихъ управъ, въ отношеніи поземельнаго налога возложены на учрежденія, ихъ замѣняющія. По окончаніи раскладки, каждому землевладѣльцу вручается „окладной“ листъ, по которому онъ долженъ внести въ мѣстное казначейство свою долю поземельнаго налога, для чего установлены сроки. Въ случаѣ просрочки въ уплатѣ налога на неисправнаго плательщика начисляется пеня въ размѣрѣ 1% въ мѣсяцъ съ недоимочной суммы, а неупло-

ченный въ срокъ налогъ считается „недоимкой“, которая черезъ два мѣсяца вмѣстѣ съ пеней взыскивается полиціей изъ доходовъ имѣнія, а въ случаѣ ихъ недостаточности— черезъ продажу движимаго имущества, послѣ предварительнаго извѣщенія о томъ землевладѣльца. Кадастръ произведенъ только въ губерніяхъ б. Царства польскаго и Прибалтійскомъ краѣ. Въ 34 губерніяхъ предприняты кадастровыя работы, но онѣ не полны и двигаются очень медленно. Крестьяне (сельскія общества) производятъ раскладку лежащихъ на нихъ „окладныхъ“ платежей самостоятельно, руководствуясь самыми разнообразными масштабами.

2) *Налогъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городскихъ поселеніяхъ* регулируется закономъ 6 іюня 1910 г. и распространяется на всѣ названныя поселенія Имперіи за исключеніемъ нѣкоторыхъ мелкихъ поселенныхъ пунктовъ губерній б. царства польскаго. Согласно этому закону основаніемъ обложенія городскихъ имуществъ служитъ средняя чистая ихъ доходность. Для опредѣленія таковой доходности каждые 5 лѣтъ производится перепись упомянутыхъ имуществъ. Налогъ взимается въ устанавливаемомъ въ законодательномъ порядкѣ процентномъ отношеніи къ средней чистой доходности предметовъ обложенія. Опредѣленіе причитающагося съ имуществъ налога производится городскими по этому предмету присутствіями. Отъ налога освобождаются нѣкоторые разряды имуществъ: имущества Монарха, его „Кабинета“, дворцы членовъ Императорской фамиліи, зданія и земли желѣзныхъ дорогъ, благотворительныя учрежденія, бездоходныя государственныя имущества. Послѣдствія неуплаты недоимокъ такія же, какъ при недоимкахъ по земельному налогу.

3) *Налоги съ торговли и промышленности* выражаются въ видахъ промысловаго налога. Государственному промысловому налогу подлежатъ: 1) торговыя предпріятія, въ томъ числѣ кредитныя и страховыя предпріятія, торговое посредничество, всякаго рода подряды и поставки; 2) промышленныя предпріятія: фабрично-заводскія (въ томъ числѣ горнозаводскія) ремесленныя, и перевозочныя и 3) личныя промысловыя занятія. Государственный промысловый налогъ состоитъ изъ основнаго и дополнительнаго. Основ-

ной промысловый налогъ уплачивается посредствомъ выборки промысловыхъ свидѣтельствъ всѣми предпріятіями и занятіями; для опредѣленія размѣра налога мѣстности Имперіи раздѣляются на классы, сообразно степени развитія въ нихъ торговли и промышленности, а торговыя и промышленныя предпріятія и личныя промысловыя занятія распредѣляются на разряды. Раздѣленіе мѣстностей Имперіи на классы, разряды предпріятій и занятій, а также размѣръ окладовъ основного промысловаго налога установляются особыми росписаніями. Росписанія эти подлежатъ пересмотру законодательнымъ порядкомъ, черезъ каждыя пять лѣтъ. Дополнительный промысловый налогъ взимается: 1) съ акціонерныхъ и другихъ предпріятій, обязанныхъ публичною отчетностью въ видѣ: а) налога съ капитала и б) процентнаго сбора съ прибыли; 2) съ прочихъ предпріятій, въ видѣ: а) раскладочнаго сбора, и б) процентнаго сбора съ прибыли, превышающей опредѣленные размѣры. Общая на Имперію сумма раскладочнаго сбора назначается на каждые три года въ законодательномъ порядкѣ. Распредѣленіе общей на Имперію суммы раскладочнаго сбора между губерніями производится ежегодно, согласно степени развитія въ нихъ торговли и промышленности, въ особомъ по промысловому налогу присутствіи. Назначенная на губернію или область сумма раскладочнаго сбора распредѣляется общимъ присутствіемъ казенной палаты, въ началѣ каждаго года между податными участками или отдѣльными отраслями торговли и промышленности, на основаніи заключающихся въ раскладкахъ предшествовавшаго года свѣдѣній о числѣ предпріятій и суммѣ ихъ оборота и прибыли, а также по соображенію съ состояніемъ мѣстной торговли и другихъ промысловъ въ теченіе истекшаго года. Недоимка и уклоненіе отъ платежа промысловаго налога строго преслѣдуется. Многіе разряды предпріятій освобождены отъ налога; сюда между прочимъ относятся: предпріятія казенныя, кабинетскія, вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи, городскія, сословныя и другія по особому перечню.

4) *Налогъ съ денежныхъ капиталовъ* взимается въ размѣрѣ 5% 1) съ доходовъ съ процентныхъ бумагъ государственныхъ, общественныхъ и частныхъ всѣхъ наименованій

и 2) съ доходовъ, доставляемыхъ вкладами на текущій счетъ и другими процентными вкладами, внесенными въ банки государственные, общественные, акціонерные и общества взаимнаго кредита, а также въ банкирскія заведенія и мѣняльныя лавки; 3) съ капиталовъ, данныхъ въ займы подлежащимъ промысловому налогу и обязаннымъ публичной отчетностью торгово-промышленнымъ предпріятіямъ.

5) *Квартирный налогъ* взимается съ лицъ, занимающихъ помѣщенія для жилья (квартиры) въ городахъ и поселеніяхъ, поименованныхъ въ особомъ росписаніи. Для взиманія государственнаго квартирнаго налога города и поселенія распредѣляются на классы, сообразно съ степенью дороговизны жилыхъ помѣщеній. Въ предѣлахъ каждаго класса помѣщенія распредѣляются на разряды по ихъ наемной цѣнѣ. Для каждаго разряда помѣщеній въ каждомъ классѣ установляются особые оклады налога. Росписаніе городовъ и поселеній по классамъ для взиманія государственнаго квартирнаго налога и вѣдомость окладовъ этого налога утверждаются законодательнымъ порядкомъ.

Отъ платежа квартирнаго налога освобождены нѣкоторые разряды лицъ (между прочимъ христіанское духовенство, представители иностранныхъ государствъ) и нѣкоторые разряды помѣщеній по особому росписанію.

Изъ менѣе крупныхъ прямыхъ налоговъ можно указать сохранившуюся въ нѣкоторыхъ мѣстахъ Сибири подушную подать съ различныхъ разрядовъ крестьянъ и инородцевъ, подушную подать съ евреевъ земледѣльцевъ, подать со скота у киргизовъ и калмыковъ.

6) *Обложеніе крѣпкихъ напитковъ.* Въ отношеніи этого обложенія нужно различать мѣстности Имперіи, гдѣ введена государственная монополія по продажѣ крѣпкихъ напитковъ, и гдѣ таковая еще не введена. Въ настоящее время питейная монополія существуетъ во всей Европейской Россіи (за исключеніемъ Финляндіи) и въ нѣкоторыхъ частяхъ Сибири. Продажа вина (кромѣ винограднаго) и спирта въ районѣ монополіи производится или казенными винными лавками, или частными торговыми заведеніями, получившими на то порученіе отъ казны. Производство операцій по названной монополіи находится въ завѣдываніи министер-

ства финансовъ. Доходъ въ пользу казны въ мѣстностяхъ, гдѣ введена монополія, получается отъ: а) казенной продажи спирта, вина и водочныхъ издѣлій; б) акциза съ пива и ему подобныхъ напитковъ; в) дополнительнаго акциза съ водочныхъ издѣлій, т. е. напитковъ, приготовленныхъ изъ уже оплаченнаго акцизомъ спирта съ примѣсью постороннихъ веществъ; г) акциза съ вина и спирта, вывозимыхъ за предѣлы района монополіи; д) акциза съ дрожжей и е) патентнаго сбора съ содержимыхъ частными лицами заводовъ для приготовленія питей и заведеній для продажи таковыхъ. Въ мѣстностяхъ, гдѣ казенная монополія еще не введена, питейный доходъ составляется изъ акциза съ крѣпкихъ напитковъ и дрожжей и патентнаго сбора съ заводовъ и торговыхъ питейныхъ заведеній. Акцизъ исчисляется для спирта и вина по количеству содержащагося въ нихъ алкоголя; для пива—съ пуда солода, поступающаго въ заторъ; для дрожжей—съ фунта поступающихъ въ продажу продуктовъ. Существуютъ изъятія.

7) *Сборъ съ сахарнаго песку и рафинаднаго сахара* взимается въ видѣ патентнаго сбора съ каждой тысячи пудовъ сахара, предполагаемаго къ выдѣлкѣ или рафинировкѣ, и въ видѣ акциза съ пуда дѣйствительнаго добытаго продукта.

8) *Табачный налогъ* составляется изъ: а) сбора патентнаго съ табачныхъ фабрикъ и заведеній для продажи листового табаку и табачныхъ издѣлій и б) бандерольнаго акциза съ приготовленнаго табаку.

9) *Нефтяной акцизъ* взимается со всѣхъ продуктовъ, добытыхъ изъ нефти и служащихъ для освѣщенія; размѣръ акциза зависитъ отъ удѣльнаго вѣса и свойствъ возгараемости продукта.

10) *Спичечный сборъ* слагается изъ патентнаго, исчисляемаго въ зависимости отъ свойствъ орудій производства (ручныхъ станковъ, примѣненія животной силы или машинъ), и бандерольнаго акциза въ соотвѣтствіи съ количествомъ спичекъ, содержащихся въ каждой выпускаемой въ продажу коробкѣ.

11) *Таможенные сборы* взимаются по особымъ попредметнымъ тарифамъ. Существуютъ изъятія.

12) *Налогъ на имущества, переходящія безвозмездными*

способами установленъ пропорціонально имуществу и сообразно близости степени родства передающаго и принимающаго: супруги, родныя и усыновленныя дѣти платятъ $1\frac{1}{2}$ %, братья и сестры 6%, другіе боковые родственники 9% и остальныя лица 12% (по закону 1905 года).

Отъ уплаты налога освобождаются имущества цѣнностью ниже 1000 руб., имущества, поступающія въ пользу казны, монастырей, просвѣтительныхъ, благотворительныхъ установленій.

13) *Процентный сборъ съ пассажирскихъ билетовъ* и грузовъ, провозимыхъ со скорыми и пассажирскими поѣздами; процентные вычеты изъ жалованья лицъ, состоящихъ на государственной службѣ; сборы со страховыхъ отъ огня премій, сборъ съ заграничныхъ паспортовъ и друг.

4) *Пошлины съ налоговымъ характеромъ.*

1) Крѣпостныя пошлины.

При переходахъ недвижимаго имущества въ полную собственность, возмезднымъ способомъ, взимаются съ актовъ, утверждающихъ эти переходы купчихъ крѣпостей, пошлины въ размѣрѣ 4 % съ цѣны переходящаго по акту имѣнія и „канцелярская" пошлина въ 3 руб. за каждый актъ. Для опредѣленія суммы, съ которой должны быть взысканы крѣп. пошл., участвующіе въ переходѣ имѣнія обязаны при совершеніи акта объявить истинную его цѣну, подвергаясь за утайку этихъ свѣдѣній взысканію двойныхъ пошлинъ съ утаенной суммы. На всякій случай установлена особая законная расцѣнка различнымъ родамъ имѣній. Правила о крѣпостныхъ пошлинахъ допускаютъ изъятія.

2) *Гербовый сборъ* существуетъ простой и пропорціональный. Размѣръ перваго зависитъ отъ характера и рода документовъ, второй исчисляется въ процентномъ отношеніи къ суммѣ акта. Простой гербовый сборъ по закону 1905 г. дѣлится на 6 разрядовъ: въ 1 руб. 25 коп., 75 коп., 20 коп., 15 коп., 10 коп. и 5 коп. Пропорціональный сборъ дѣлится на 3 вида: съ процентныхъ бумагъ, вексельный и актовый. Послѣдній въ свою очередь распадается на 2 категоріи: высшаго и низшаго размѣра. Сборы производятся или посред-

ствомъ гербовой бумаги или гербовыхъ марокъ. Простой гербовый сборъ допускаетъ изъятія.

5) *Пошлины за услуги, оказываемыя государствомъ.*

1) *Судебныя пошлины.* Въ пользу казны судебныя пошлины взимаются съ исковыхъ прошеній, отзывовъ на заочныя рѣшенія и апелляціонныхъ жалобъ по дѣламъ, производимымъ въ общихъ судебныхъ учрежденіяхъ. Кромѣ того берется особая канцелярская пошлина съ выдаваемыхъ исполнительныхъ листовъ, копій документовъ и проч. Съ кассаціонныхъ прошеній и другихъ подобныхъ имъ судебныхъ бумагъ взыскивается 50 коп. съ каждыхъ 100 руб. цѣны акта, отзыва или жалобы. Изъ правилъ о судебныхъ пошлинахъ существуютъ изъятія.

2) *Пошлины съ патентовъ на изобрѣтенія и на торговые знаки и фабричные рисунки* взимаются, въ отношеніи размѣра, въ зависимости отъ числа лѣтъ, на которые дается патентъ: какъ напримѣръ, за патенты на изобрѣтеніе берется 15 руб. на одинъ годъ, до 400 руб. на 15 лѣтъ. Пошлина за патенты на торговые знаки и фабричные рисунки значительно ниже.

3) Существуетъ еще рядъ пошлинъ какъ то: *пробирная* за постановку клейма на вещахъ изъ благородныхъ металловъ съ удостовѣреніемъ пробы; *пошлина съ актовъ, выдаваемыхъ Департаментомъ Герольдіи Сената;* пошлины съ копій документовъ, выдаваемыхъ изъ нѣкоторыхъ государственныхъ архивовъ; пошлины съ маклерскихъ и нотаріальныхъ книгъ и друг.

д) *Государственные долги.*

По отчету Государственнаго Контроля государственный долгъ къ 1 Января 1908 г. составлялъ 8.725.523.210 руб., въ томъ числѣ 5.582.168.339 на общегосударственныя потребности и 3.143.354.871 руб. желѣзнодорожныхъ долговъ. Къ 1 Января 1909 г. госуд. долгъ равнялся 8.850.781.679 руб.; въ томъ числѣ на общегосударственныя надобности 5.720.207.930 руб. и желѣзнодорожныхъ долговъ 3.130.573.749 руб. Изъ послѣдняго общаго числа долговъ было: срочныхъ 5.473.674.123 и безсрочныхъ 3.377.107.556 руб.; заключенныхъ въ рубляхъ 1/10 имперіала и въ иностранной валютѣ 2.963.453.038

руб. и въ руб. 1/15 имп. 5.887.358.641 руб. По размѣрамъ платимыхъ % болѣе всего было долговъ 4% и 5%; общая сумма ихъ составляла 7.717 милліоновъ руб. Государственные долги Россіи обнаруживаютъ склонность къ постоянному возрастанію. Особенно сильно возрастаніе это обозначилось въ пятилѣтіе 1903—1907 года во время войны съ Японіей и внутреннихъ смутъ. За эти годы долгъ увеличился на 2.081. 596.540 руб. т. е., возросъ на 31,3% своей первоначальной величины, между тѣмъ какъ доходный бюджетъ за этотъ промежутокъ времени увеличился лишь на 13,2%. На 1 Января 1911 г. государственный долгъ превысилъ 9038 милліоновъ рублей при расходѣ на уплату процентовъ 378.5 м. руб.

§ 38. Мѣстные финансы.

Мѣстные финансы Россіи дѣлятся на земскіе, городскіе и крестьянскіе. Города и земства являются крупнѣйшими представителями мѣстнаго хозяйства. Средства для покрытія ихъ расходовъ составляются изъ доходовъ отъ общинныхъ имуществъ, различнаго рода предпріятій частно-правнаго характера, спеціальныхъ налоговъ и другихъ источниковъ

а) Земскіе финансы. Прежде всего, источникомъ земскихъ доходовъ являются спеціальные налоги. Земствамъ, между прочимъ, принадлежитъ самостоятельное право назначать сборы: а) съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и уѣздахъ, б) со свидѣтельствъ на право торговли и промысловъ. Общимъ основаніемъ размѣра обложенія недвижимостей служитъ цѣнность и доходность ихъ. Но по общему правилу земскіе сборы съ недвижимостей не могутъ быть повышаемы по усмотрѣнію земскихъ учрежденій болѣе, нежели на 3% въ годъ. Кромѣ того рядъ имуществъ не подлежитъ обложенію земскими сборами. Сюда относятся имущества Императора, занятыя правительственными учрежденіями казенныя зданія, желѣзнодорожныя земли и постройки, такъ называемые, защитные лѣса и др.

Сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ назначаются въ процентномъ отношеніи къ цѣнѣ, уплачиваемой за названные документы въ казну. Размѣръ этихъ сборовъ опредѣляется по усмотрѣнію земскихъ собраній, но также не долженъ превышать установленныхъ закономъ нормъ. Самымъ круп-

нымъ источникомъ земскихъ доходовъ служатъ два указанные налога.

Помимо налоговъ въ пользу земствъ поступаютъ судебныя пошлины и сборъ съ бумаги, взимаемые по гражданскимъ дѣламъ, производящимся въ мировыхъ учрежденіяхъ и у земскихъ начальниковъ, сборъ со свидѣтельствъ, выдаваемыхъ мировыми съѣздами на право ходатайства по чужимъ дѣламъ, и др. Наконецъ, всѣмъ губернскимъ земствамъ вмѣстѣ изъ государственнаго казначейства ежегодно дается пособіе въ размѣрѣ одного милліона рублей.

Въ губерніяхъ, гдѣ существуютъ земскія учрежденія, итогъ земскихъ доходовъ на 1906 годъ достигъ суммы 124.225.000 руб.; расходы же, которые дѣлятся на обязательные и необязательные, были исчислены въ размѣрѣ 124.185.000 руб. Среди обязательныхъ расходовъ многіе имѣютъ чисто общегосударственный, а не мѣстный земскій характеръ.

б) Городскіе финансы. Источники городскихъ доходовъ гораздо богаче, нежели источники земскіе. Въ пользу городского поселенія установляются, прежде всего, слѣдующіе сборы: 1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ; 2) съ документовъ на право торговли и промысловъ; 3) съ трактирныхъ заведеній. Въ случаѣ надобности, отъ городской думы зависитъ также вводить въ пользу города сборы: 4) съ извознаго промысла; 5) съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами; 6) съ собакъ, и 7) съ перевознаго промысла. Оцѣночному сбору подлежатъ всѣ находящіяся въ предѣлахъ города недвижимыя имущества за исключеніемъ тѣхъ, которыя освобождены отъ означеннаго сбора на основаніи особыхъ постановленій закона. Это главнымъ образомъ имущества, уже упомянутыя выше, какъ неподлежащія земскому обложенію. Размѣръ оцѣночнаго сбора опредѣляется думою въ процентахъ съ чистаго дохода имуществъ, опредѣленнаго общественнымъ управленіемъ посредствомъ оцѣнки, или, при невозможности опредѣленія чистаго дохода, по стоимости имуществъ. Размѣръ этотъ не можетъ превышать десяти процентовъ чистаго дохода съ имуществъ или одного процента стоимости ихъ.

Сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ устанавлива-

ются въ размѣрахъ, не превышающихъ установленныхъ закономъ предѣловъ. Предѣлы, впрочемъ, существуютъ и для другихъ болѣе мелкихъ городскихъ налоговъ: съ лошадей и экипажей. Независимо отъ указанныхъ сборовъ въ доходы городскихъ поселеній поступаютъ: 1) сборы съ различныхъ актовъ; 2) сборы за клейменіе мѣръ и вѣсовъ; 3) за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ; 4) сборъ съ нѣкоторыхъ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества; 5) сборы, взимаемые въ пользу нѣкоторыхъ городовъ на основаніи особыхъ Высочайше утвержденныхъ постановленій,—съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ и за стоянку или проходъ судовъ въ городскихъ водныхъ сообщеніяхъ и 6) пособія, даваемыя нѣкоторымъ городамъ изъ государственнаго Казначейства, и изъ земскихъ сборовъ. Но и этимъ перечнемъ не исчерпываются источники городскихъ доходовъ, которые усиливаются разными другими сборами: адресными, больничными и т. п. [1]).

По закону 8 Іюня 1903 г. въ пользу города Петербурга ежегодно передается половина взимаемаго съ города государственнаго квартирнаго налога.

Собственныя предпріятія въ городахъ Россіи, какъ источникъ доходовъ, до сихъ поръ еще не получили значительнаго развитія.

Подобно земскимъ многіе городскіе расходы обладаютъ чисто общегосударственнымъ значеніемъ.

в) Крестьянскіе финансы. Доходы крестьянскихъ обществъ получаются, главнымъ образомъ, отъ устанавливаемыхъ ими сборовъ на различныя потребности. При разложеніи этихъ сборовъ между плательщиками объектомъ обложенія является въ однихъ случаяхъ земля, въ другихъ—наличная рабочая мужская сила. Общественные крестьянскіе доходы и расходы согласно общему административному дѣленію крестьянскихъ поселеній на волости и сельскія общества дѣлятся на волостные и сельскіе по всѣмъ губерніямъ Европейской Россіи за исключеніемъ трехъ Прибалтійскихъ.

[1]) Общіе итоги доходовъ и расходовъ городовъ Россійской Имперіи (по отчету о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ за 1901 г. (Изд. Гл. Упр. по дѣламъ мѣст. хозяйства) составляли: доходы—117.385.596 и расходы 117.443.393 рублей.

Общая сумма крестьянскихъ доходовъ въ названныхъ губерніяхъ въ 1905 г. достигала 78.485.100 руб.; въ этомъ числѣ волостныхъ доходовъ—29.983.200 руб. и сельскихъ 48.501.900; расходы въ общемъ итогѣ выразились въ суммѣ 73.004.800 р.; изъ нихъ волостныхъ расходовъ 28.185.200 р. и сельскихъ 44.819.600 р.

§ 39. Охрана порядка.

а) Общія замѣчанія. Высшее направленіе правительственныхъ дѣйствій по охраненію государственнаго порядка принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ. Что касается текущихъ мѣръ поддержанія спокойствія, то обязанность ихъ примѣненія лежитъ на департаментѣ полиціи министерства внутреннихъ дѣлъ и на органахъ мѣстнаго управленія: губернаторахъ, уѣздной и городской полиціи и другихъ учрежденіяхъ и лицахъ. Въ отношеніи борьбы съ нарушителями порядка средства, которыми располагаетъ правительство, весьма разнообразны. Сюда относятся между прочимъ: надзоръ за населеніемъ, производимый при помощи провѣрки паспортовъ; регулировка общественныхъ собраній и союзовъ; надзоръ за печатью; надзоръ за отдѣльными подозрительными лицами; запрещеніе имъ проживательства въ опредѣленныхъ мѣстностяхъ; административное задержаніе, административная ссылка для русскихъ подданныхъ; высылка за границу иностранцевъ; пользованіе оружіемъ со стороны чиновъ полиціи и призывъ войскъ. Одни изъ этихъ мѣропріятій примѣняются при нормальномъ ходѣ общественной жизни, другіе—въ исключительныхъ случаяхъ. Въ нѣкоторые моменты, когда порядокъ претерпѣваетъ глубокія и притомъ длительныя потрясенія, полномочія мѣстныхъ властей могутъ быть значительно расширены по сравненію со спокойными временами. При такихъ обстоятельствахъ наступаетъ дѣйствіе, такъ называемыхъ, исключительныхъ положеній.

б) Мѣры полицейскаго надзора и принужденія.

1) *Паспортная система* [1]). По русскому праву паспортъ служитъ средствомъ удостовѣренія самоличности (идентич-

[1]) С. З. т. XIV, Уставъ о паспортахъ.

ности) лица и права проживанія его въ данномъ мѣстѣ. Какъ извѣстно, въ Россіи до настоящаго времени нѣкоторыя категоріи не только должностныхъ, но и частныхъ лицъ стѣснены въ правѣ свободнаго передвиженія. Паспорта имѣютъ разныя наименованія и выдаются правительственными и сословными учрежденіями. Паспортъ есть документъ личный, но въ него могутъ быть внесены жена владѣльца и другія лица, находящіяся съ нимъ въ семейственныхъ отношеніяхъ. По общему правилу обладаніе паспортомъ въ мѣстѣ постояннаго жительства не обязательно. Правило это имѣетъ однако лишь относительное значеніе. Прежде всего обладаніе паспортомъ и предъявленіе его полиціи обязательно для проживающихъ въ меблированныхъ комнатахъ указанныхъ закономъ городовъ; въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на исключительномъ положеніи, и для рабочихъ особыхъ фабричныхъ и заводскихъ районовъ. Помимо того министру внутреннихъ дѣлъ вообще принадлежитъ право обязывать жителей отдѣльныхъ городскихъ поселеній предъявлять свои паспорта полиціи.

Особый видъ паспортовъ представляютъ собою заграничные паспорты. Выдача ихъ производится губернаторами и градоначальниками и обусловливается представленіемъ отъ полиціи удостовѣренія объ отсутствіи законныхъ препятствій къ выѣзду. Допускаются лишь временныя заграничныя отлучки (до 5 лѣтъ). Заграничные паспорты обложены налогомъ, чего нѣтъ въ отношеніи обыкновенныхъ паспортовъ. Для проживанія въ Россіи иностранцы получаютъ особые паспорты отъ губернаторовъ или градоначальниковъ срокомъ на одинъ годъ.

2) *Регулированіе союзовъ, обществъ* [1]) *и собраній* [2]) происходитъ на основаніи введенныхъ въ сводъ законовъ временныхъ правилъ 4 Марта 1906 г. Временными онѣ называются потому, что соотвѣтственный законъ предстоитъ разсмотрѣть Г. Думѣ и Г. Совѣту. Временныя правила даютъ слѣдующее опредѣленіе *различія между обществомъ и союзомъ.* Общество представляетъ собою соединеніе нѣсколькихъ лицъ,

[1]) С. З. т. XIV Уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Приложеніе къ ст. 118¹ по продолженію 1906 г.

[2]) Ibid. Приложеніе къ ст. 115¹.

избравшихъ предметомъ совокупной дѣятельности какую-либо дозволенную общую цѣль, не имѣющую характера полученія прибыли отъ предпріятія. Союзъ—соединеніе такихъ обществъ. „Такія общества вообще могутъ быть образуемы безъ разрѣшенія правительственной власти", говоритъ законъ. Но положеніе это имѣетъ лишь относительное значеніе. Прежде всего для образованія нѣкоторыхъ союзовъ и обществъ требуется прямое разрѣшеніе начальственныхъ лицъ. Сюда относятся союзы и общества, преслѣдующіе религіозныя цѣли, образуемые учащимися и служащими въ правительственныхъ учрежденіяхъ или на желѣзныхъ дорогахъ изъ своей среды. Для остальныхъ косвенное разрѣшеніе заключается въ правилахъ ихъ образованія.

Подлежащія дѣйствію названныхъ правилъ общества дѣлятся на: 1) общества, обладающія уставомъ и подлежащія внесенію въ особый реестръ и 2) такихъ особенностей не представляющія. Образованіе первыхъ поставлено въ болѣе легкія условія. Всякое заявленіе учредителей общества должно быть въ письменной формѣ представлено губернатору или градоначальнику. Если дѣло идетъ объ обществѣ безуставномъ, упомянутыя должностныя лица, въ случаѣ встрѣченнаго ими формальнаго препятствія, передаютъ вопросъ на разсмотрѣніе губернскаго или городского по дѣламъ объ обществахъ присутствія. Если въ теченіе двухъ недѣль со времени подачи заявленія не послѣдуетъ сообщенія объ отказѣ присутствія въ удовлетвореніи заявленія съ точнымъ указаніемъ причинъ отказа, общество можетъ открыть свое дѣйствіе.

Что касается обществъ второй категоріи, то для открытія ихъ проектъ уставнаго общества прежде всего вносится въ Присутствіе. Уставъ долженъ быть разсмотрѣнъ въ теченіе 1 мѣсяца. Присутствіе или разрѣшаетъ регистрацію общества или отказываетъ въ ней. Преимущества уставныхъ обществъ заключаются въ томъ, что только они получаютъ права юридическаго лица. Съ постановленіями Присутствія губернаторъ или градоначальникъ можетъ не соглашаться, и тогда въ общемъ порядкѣ дѣло черезъ министра внутреннихъ дѣлъ поступаетъ на разсмотрѣніе Сената. Съ другой

стороны опредѣленія присутствія могутъ быть обжалованы въ Сенатъ опредѣленными заинтересованными лицами.

Воспрещаются общества, преслѣдующія цѣли безнравственныя; воспрещенныя уголовнымъ закономъ или угрожающія общественному спокойствію и безопасности; управляемыя учрежденіями или лицами, находящимися заграницей, если общества эти преслѣдуютъ политическія цѣли. Несовершеннолѣтніе и учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ не допускаются къ участію въ обществахъ, какихъ бы то ни было, а военные — въ обществахъ политическаго характера. Дѣйствія общества и вся его внутрення жизнь находятся подъ постояннымъ надзоромъ полиціи. Въ случаѣ уклоненія общества отъ обязательныхъ условій дѣятельности губернаторъ или градоначальникъ можетъ дѣлать обществу соотвѣтственныя указанія. Вопросъ о закрытіи общества подлежитъ разсмотрѣнію присутствія. Лишь въ исключительныхъ случаяхъ, если дѣятельность общества угрожаетъ общественной безопасности или принимаетъ явно безнравственное направленіе, мѣстная высшая власть имѣетъ право пріостановить дѣйствія общества собственнымъ распоряженіемъ.

Нѣкоторыя несущественныя уклоненія отъ общихъ правилъ представляетъ образованіе *профессіональныхъ обществъ*. Законъ опредѣляетъ профессіональное общество въ качествѣ такого, которое преслѣдуетъ цѣли выясненія и согласованія экономическихъ интересовъ, улучшеніе условій труда своихъ членовъ и поднятіе производительности принадлежащихъ имъ предпріятій. Этой характеристикой и опредѣляются отступленія отъ общаго порядка открытія и дѣйствій профессіональнаго общества. Между прочимъ заявленіе объ образованіи профессіональныхъ обществъ передаются губернатору черезъ старшаго фабричнаго инспектора или окружного горнаго инженера. Въ обществѣ могутъ участвовать несовершеннолѣтніе; общества имѣютъ право представлять подлежащимъ учрежденіямъ ходатайства о своихъ нуждахъ и интересахъ и т. п.

Собранія дѣлятся на публичныя и непубличныя. Непубличныя могутъ быть устраиваемы свободно безъ всякаго

разрѣшенія и не требуютъ никакихъ заявленій; публичныя же подчиняются особымъ правиламъ.

Публичными собраніями считаются такія, которыя доступны неопредѣленному числу лицъ или, хотя бы и опредѣленному, но лично неизвѣстныхъ устроителямъ собранія.

Въ отношеніи публичныхъ собраній существуютъ слѣдующія правила: 1) въ помѣщеніяхъ, занимаемыхъ учебными заведеніями, могутъ быть устраиваемы публичныя собранія только учебнаго характера или такія, которыя разрѣшены уставами учебныхъ заведеній; 2) публичныя собранія всякаго рода подъ открытымъ небомъ допускаются не иначе, какъ съ особаго, каждый разъ, разрѣшенія начальника мѣстной полицейской власти; 3) устройство публичныхъ собраній въ закрытыхъ помѣщеніяхъ на разстояніи полуверсты, подъ открытымъ же небомъ — на разстояніи двухъ верстъ отъ мѣста дѣйствительнаго пребываніе Императора или отъ мѣста засѣданій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы во время ихъ сессій—не допускается; 4) публичныя собранія не могутъ быть устраиваемы въ гостинницахъ, ресторанахъ и тому подобныхъ заведеніяхъ; 5) желающій устроить публичное собраніе обязанъ письменно заявить о томъ начальнику мѣстной полиціи не позднѣе опредѣленнаго срока; 6) въ заявленіи должны быть точно означены день, часъ, мѣсто и предметъ занятій собранія, а также имя, отчество, фамилія и мѣсто жительства устроителей собранія. Тѣ же свѣдѣнія требуются, если въ собраніи назначено выслушаніе доклада, сообщенія или рѣчи заранѣе опредѣленнаго лица.

На собраніе не допускаются вообще лица вооруженныя, если оружіе не присвоено имъ закономъ; малолѣтніе, учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ; а на политическихъ собраніяхъ не могутъ присутствовать военные. Не допускаются собранія, цѣль которыхъ противна законамъ или нравственности. Начальнику мѣстной полиціи предоставляется назначать для присутствія въ публичномъ собраніи должностное лицо.

Надзоръ за соблюденіемъ порядка въ публичномъ собраніи возлагается на устроителей собранія. Устроители могутъ изъ своей среды выбрать одного или нѣсколько распо-

рядителей, имена которыхъ до открытія собранія должны быть сообщены полиціи. Если собраніемъ избранъ предсѣдатель, то обязанности по надзору переходятъ на него. Лицо, на которое возлагается надзоръ за порядкомъ въ публичномъ собраніи, обязано принимать мѣры къ возстановленію нарушеннаго порядка. Если послѣ двукратнаго предупрежденія порядокъ въ собраніи не будетъ возстановленъ, то надзирающій обязанъ распорядиться закрытіемъ собранія: 1) когда оно явно отклонится отъ предмета его занятій; 2) когда въ собраніи высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой; 3) когда въ собраніи производятся неразрѣшенные денежные сборы; 4) когда въ немъ окажутся лица, въ собранія не допускаемыя, и эти лица не покинутъ собранія или не будутъ изъ него удалены и 5) когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами или заявленіями, восхваленіемъ либо оправданіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилію либо неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній.

Публичное собраніе, состоявшееся безъ предварительнаго заявленія или разрѣшенія, закрывается полиціей. По объявленіи публичнаго собранія закрытымъ, участники его обязаны разойтись. При неисполненіи этого, они удаляются мѣрами полиціи. Дѣйствіе правилъ о публичныхъ собраніяхъ не распространяется на: 1) собранія, устраиваемыя по распоряженію правительственныхъ лицъ, 2) подготовительныя собранія передъ выборами въ Г. Думу и нѣкоторыя др.

3) *Регулированіе печати.*

До 17 Октября 1905 г. печать въ Россіи находилась въ очень тяжелыхъ условіяхъ. Существовала общая и спеціальная цензура; дѣйствовала концессіонная система въ отношеніи періодической печати; правительство было вооружено широкими правами въ смыслѣ воздѣйствія на эту печать: правомъ предостереженій, устраненія отъ обсужденія отдѣльныхъ вопросовъ, пріостановки и окончательнаго прекращенія газетъ и журналовъ.

Въ указанныхъ стѣснительныхъ условіяхъ громадный переворотъ произвели изданныя въ 1905 и 1906 гг. и введен-

ныя въ Сводъ Законовъ временныя правила о повременныхъ изданіяхъ [1]). Однако, не смотря на внесенныя новыя начала, временныя правила не коснулись нѣкоторыхъ старыхъ законодательныхъ постановленій о печати, и потому въ указанной области имѣется раздвоенность. Относительная, вновь созданная свобода печати сосуществуетъ со старой строгой цензурой, примѣняемой въ отдѣльныхъ случаяхъ, и отчасти съ концессіонной системой въ отношеніи періодическихъ изданій.

По общему правилу цензура и предварительное административное разрѣшеніе отмѣнены для всѣхъ неперіодическихъ изданій и для тѣхъ изъ періодическихъ, которыя выходятъ въ городахъ.

Что касается *появленія неповременныхъ изданій*, то въ отношеніи ихъ дѣйствуетъ слѣдующій порядокъ. Каждое изданіе въ теченіе опредѣленнаго срока и въ извѣстномъ числѣ экземпляровъ должно быть представлено содержателемъ типографіи мѣстному комитету или инспектору по дѣламъ печати. При обнаруженіи признаковъ преступленія должностное учрежденіе или лицо можетъ наложить арестъ на всѣ отпечатанные экземпляры и передать дѣло на разсмотрѣніе суда. Арестъ можетъ быть наложенъ также на типографскія принадлежности, заготовленныя для печатанія арестованной книги или брошюры.

Желающій выпускать въ свѣтъ въ одномъ изъ городовъ Имперіи повременное (періодическое — выходящее не менѣе двухъ разъ въ годъ) изданіе обязанъ подать мѣстному губернатору заявленіе съ указаніемъ: 1) города, гдѣ должно выходить изданіе; 2) наименованія послѣдняго; 3) программы, подписной цѣны, сроковъ выхода; 4) имени, отчества, фамиліи и мѣсто жительства издателя и отвѣтственнаго редактора: 5) типографіи, въ которой изданіе должно печататься. Отвѣтственнымъ редакторомъ можетъ быть только русскій подданный, достигшій 25-лѣтняго возраста, дѣеспособный и не подпадающій дѣйствію условій, препятствующихъ быть выборщикомъ въ Г. Думу. Въ теченіе опредѣлен-

[1]) Св. Зак т. XIV, Уставъ о цензурѣ и печати по продолженію 1906 и 1908 гг. Примѣчаніе 3 къ ст. 2 и приложеніе къ ст. 14.

наго срока губернаторъ или градоначальникъ обязанъ выдать особое свидѣтельство: одинъ экземпляръ его передается въ типографію, которая безъ такого свидѣтельства не можетъ печатать изданія. Каждый нумеръ газеты или журнала вмѣстѣ съ выпускомъ его изъ типографіи долженъ быть представленъ мѣстному учрежденію или лицу, завѣдывающему дѣлами печати. Въ случаѣ несоблюденія различныхъ формальныхъ требованій закона, напримѣръ, неуказанія на выпущенномъ номерѣ адреса типографіи, редакціи и т. п. или въ случаѣ нахожденія въ немъ признаковъ преступленія учрежденіе или должностное лицо, завѣдывающее печатью, имѣетъ право арестовать номеръ съ одновременнымъ возбужденіемъ противъ виновныхъ судебнаго преслѣдованія.

Цензура сохранена: 1) по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ для періодическихъ изданій, выходящихъ внѣ городовъ; 2) для всякаго рода сообщеній объ Императорѣ, членахъ Императорской фамиліи и иностранныхъ Высочайшихъ особахъ; 3) для театральныхъ пьесъ и 4) всякихъ печатныхъ произведеній, привозимыхъ изъ заграницы [1]). Кромѣ того Министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено воспрещать на опредѣленный срокъ сообщеніе въ газетахъ свѣдѣній о средствахъ военной защиты страны.

Сохранено требованіе разрѣшенія для изданія газетъ и журналовъ внѣ городовъ, для открытія всякаго рода заведеній типографскаго промысла и книжной торговли. Типографскія заведенія находятся подъ спеціальнымъ надзоромъ чиновниковъ, ихъ инспектирующихъ. Онѣ обязаны всѣ крупные заказы записывать въ особыя книги и опредѣленное число экземпляровъ отпечатанныхъ произведеній представлять должностнымъ лицамъ, надзирающимъ за печатью.

4) *Административная ссылка* въ опредѣленныя мѣста Европейской и Азіатской Россіи примѣняется, главнымъ образомъ, при нахожденіи мѣстности на исключительномъ положеніи. Въ случаяхъ пользованія этой мѣрой соблюдаются

---

[1]) Общее наблюденіе за регулированіемъ печати лежитъ на главномъ Управленіи по дѣламъ печати министерства внутреннихъ дѣлъ которому подчинены мѣстные комитеты и инспектора по дѣламъ печати, а также состоящіе при управленіи особые цензоры драматическихъ произведеній.

слѣдующія правила. Подлежащая власть, убѣдившись въ необходимости высылки даннаго лица, представляетъ объ этомъ министру внутреннихъ дѣлъ съ подробнымъ объясненіемъ основаній къ принятію этой мѣры, а также предположеній о срокѣ высылки. Представленія этого рода разсматриваются въ особомъ совѣщаніи, образуемомъ при министрѣ внутреннихъ дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ завѣдывающаго полиціей товарища министра, изъ четырехъ членовъ—двухъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и двухъ отъ министерства юстиціи [1]). Постановленія совѣщанія представляются на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. При обсужденіи о высылкѣ, совѣщаніе можетъ вызвать для личныхъ объясненій предназначенное къ высылкѣ лицо. Для безвыѣзднаго пребыванія въ мѣстѣ, для высылки опредѣленномъ, устанавливается срокъ въ размѣрѣ отъ одного года до пяти лѣтъ.

5) Административная ссылка обыкновенно соединяется съ *явнымъ полицейскимъ надзоромъ* [2]), который устанавливается тѣмъ же порядкомъ, какъ и ссылка. Однако, надзоръ можетъ быть на тѣхъ же условіяхъ примѣненъ къ опредѣленному лицу и въ мѣстѣ его постояннаго жительства безъ ссылки. Отъ лица, отданнаго подъ надзоръ полиціи, отбирается паспортъ, взамѣнъ котораго ему выдается свидѣтельство на проживаніе въ назначенной ему для того мѣстности, безъ означенія, однако, въ немъ того, что лицо, его получающее, находится подъ надзоромъ полиціи. Поднадзорный обязанъ жить въ опредѣленномъ мѣстѣ и не имѣетъ права отлучаться безъ разрѣшенія надлежащей власти. Временныя отлучки могутъ быть разрѣшаемы по особо уважительнымъ причинамъ и при одобрительномъ поведеніи поднадзорнаго, 1) въ предѣлахъ уѣзда—мѣстнымъ начальникомъ полиціи; 2) въ предѣлахъ губерніи — мѣстнымъ губернаторомъ, и 3) въ другія губерніи—министромъ внутреннихъ дѣлъ. Поднадзорному, получающему разрѣшеніе на отлучку, выдается проходное свидѣтельство и маршрутъ. Отлучки поднадзорнымъ могутъ быть разрѣшаемы только на извѣстный срокъ и въ точно опредѣленную мѣстность безъ права останавли-

---

[1]) С. З. т. XIV (Уст. о пред. и прес. прест.) Приложеніе I къ ст. 1 примѣч. 2 и 34 (по продолж. 1906 г.).

[2]) Ibid. Приложеніе II къ ст. 1 прим. 2.

ваться въ пути слѣдованія, за исключеніемъ случаевъ болѣзни или другихъ подобныхъ причинъ, о чемъ поднадзорный обязанъ немедленно заявить полицейскому начальству той мѣстности, гдѣ онъ былъ вынужденъ остановится.

Поднадзорный какъ въ мѣстѣ своего жительства, такъ и временнаго пребыванія обязанъ являться въ полицію по первому ея требованію. Мѣстная полицейская власть имѣетъ право входить во всякое время въ квартиру поднадзорнаго и производить обыски. Отъ мѣстнаго губернатора зависитъ воспретить подназорному хранить у себя оружіе. Лица поднадзорныя не могутъ состоять на государственной или общественной службѣ, но могутъ быть допускаемы къ письменнымъ занятіямъ въ правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ по найму, съ тѣмъ однако условіемъ, чтобы всякій разъ испрашивалось на то разрѣшеніе у министра внутреннихъ дѣлъ. Лица поднадзорныя не могутъ быть: учредителями, предсѣдателями и членами въ частныхъ обществахъ и компаніяхъ.

Поднадзорнымъ вообще воспрещается: 1) всякая педагогическая и публичная дѣятельность; 2) содержаніе типографій, библіотекъ и служба при нихъ; 3) торговля книгами и торговля горячими напитками. Лица поднадзорныя не могутъ быть принимаемы въ правительственныя, общественныя и частныя учебныя заведенія иначе, какъ съ особаго на то разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ: такимъ же порядкомъ разрѣшается имъ врачебная, акушерская или фармацевтическая практика. Лица поднадзорныя могутъ ходатайствовать по судебнымъ дѣламъ, относящимся только до нихъ самихъ, ихъ родителей, женъ и дѣтей. Всѣ остальныя занятія, дозволенныя закономъ, разрѣшаются поднадзорнымъ, но съ тѣмъ, что отъ мѣстнаго губернатора зависитъ воспретить ихъ поднадзорному. Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ воспрещать поднадзорному непосредственное полученіе его частной почтовой или телеграфной корреспонденціи. За неисполненіе правилъ поднадзорные подвергаются аресту при полиціи. Не имѣющіе собственныхъ средствъ къ существованію получаютъ отъ казны небольшое вспомоществованіе,

а при хорошемъ поведенiи могутъ быть освобождены отъ лежащихъ на нихъ стѣсненiй.

6) Что касается *ареста*, то законъ предписываетъ полицiи задерживать лицъ, обвиняемыхъ или подозрѣваемыхъ въ совершенiи преступленiй, но ближайшимъ образомъ не указываетъ формъ ареста и гарантiй личности. Такiя указанiя имѣются лишь для арестовъ, производимыхъ въ мѣстностяхъ, находящихся на исключительномъ положенiи. А именно: мѣстнымъ начальникамъ полицiи, а также начальникамъ жандармскихъ управленiй предоставляется дѣлать распоряженiя: о предварительномъ задержанiи, не долѣе однако двухъ недѣль, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣнiе въ совершенiи государственныхъ преступленiй или прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ. О всякомъ заарестованiи и освобожденiи отъ ареста чины полицiи и жандармы составляютъ немедленно постановленiе, копiю съ котораго сообщаютъ лицу прокурорскаго надзора, безотлагательно донося о заарестованiи мѣстному губернатору или градоначальнику, по письменному распоряженiю которыхъ срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанiя.

7) *Употребленiе оружiя* [1]). Каждый полицейскiй или жандармъ можетъ, при отправленiи своихъ служебныхъ обязанностей, употреблять оружiе: 1) для отраженiя всякаго вооруженнаго на него нападенiя; 2) для отраженiя нападенiя, хотя бы и невооруженнаго, но сдѣланнаго нѣсколькими лицами или даже и однимъ лицомъ, но при такихъ обстоятельствахъ или условiяхъ, когда никакое иное средство защиты не было возможно; 3) для обороны другихъ лицъ отъ нападенiя; 4) при задержанiи сопротивляющагося и убѣгающаго преступника; 5) при преслѣдованiи бѣжавшаго арестанта, когда невозможно настичь его или когда онъ силою противится задержанiю. Въ каждомъ изъ вышеозначенныхъ случаевъ полицейскiй или жандармъ обязанъ о всѣхъ обстоятельствахъ и послѣдствiяхъ употребленiя имъ въ дѣло оружiя доносить при первой къ тому возможности ближайшему

---

[1]) С. З. т. VI Приложенiе къ ст. 688 Губернскаго учрежденiя.

начальству. Кромѣ того, оружіемъ въ опредѣленныхъ случаяхъ можетъ пользоваться стража лѣсная, таможенная, карантинная, тюремная и путевая, существующая на нѣкоторыхъ желѣзныхъ дорогахъ.

8) *Призывъ войскъ* [2]). Войска могутъ быть призываемы гражданскими властями, лишь въ крайней необходимости при недостаточности полицейскихъ средствъ, для охраненія порядка и внутренней безопасности, преимущественно въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) для охраненія благочинія при церковныхъ торжествахъ; 2) для содѣйствія при тушеніи пожаровъ и вообще при народныхъ бѣдствіяхъ; 3) для принятія, препровожденія и поимки бѣглыхъ арестантовъ; 4) для задержанія разбойниковъ и другихъ важныхъ преступниковъ; 5) для предупрежденія или прекращенія народныхъ безпорядковъ. Войска могутъ быть призываемы также для преслѣдованія вооруженныхъ контрабандистовъ; для содержанія карауловъ; для присутствованія при исполненіи судебныхъ приговоровъ; для содѣйствія судебнымъ властямъ и въ др. тому подобныхъ случаяхъ. Право призыва войскъ принадлежитъ генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ, градоначальникамъ, исправникамъ и полиціймейстерамъ. Право это предоставляется также сенаторамъ, во время обревизованія ими губерній. Требованіе войскъ по главному правилу должно быть предъявлено военному начальству письменно; въ крайнихъ, однако, случаяхъ допускается такое требованіе въ какой угодно формѣ. При выполненіи мѣропріятій по прекращенію безпорядковъ военный начальникъ, получивъ предложеніе приступить къ тому, дѣйствуетъ самостоятельно, пока не признаетъ свою задачу выполненной. Смотря по условіямъ момента, военный начальникъ можетъ пускать въ дѣйствіе оружіе съ предупрежденіемъ о томъ или безъ предупрежденія. Стрѣльба вверхъ или зарядами безъ пуль запрещается. Гражданская власть обязана принимать на себя заботы о раненныхъ изъ среды неповинующихся.

Исключительныя положенія.

Въ дѣйствующемъ правѣ, какъ будетъ выяснено ниже,

[2]) Ibid. Приложеніе къ ст. 316 (примѣчаніе) по продолж. 1906 г.

относительно порядка объявленія мѣстностей находящимися въ исключительномъ положеніи существуетъ нѣкоторая непослѣдовательность.

Законъ предусматриваетъ нѣсколько видовъ такой исключительности: 1) усиленную охрану [1]); 2) чрезвычайную охрану [2]); 3) военное положеніе и 4) чрезвычайную охрану на желѣзныхъ дорогахъ [3]).

Въ согласіи съ 15 ст. О. З. первые три вида исключительныхъ положеній устанавливаются Высочайшей волей: военное положеніе—непосредственнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, усиленная и чрезвычайная охрана — Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Совѣта министровъ по докладу министра внутреннихъ дѣлъ. Что же касается объявленія чрезвычайной охраны на желѣзныхъ дорогахъ, то оно производится распоряженіемъ министра путей сообщенія, а въ случахъ, не терпящихъ отлагательства, — начальниками дорогъ. Послѣднее отступленіе отъ общаго правила, содержащагося въ 15 ст. О. З., объясняется, повидимому, необходимостью принятія возможно скорѣйшихъ мѣръ для обезпеченія непрерывности и правильности желѣзно-дорожнаго движенія. По истеченіи одного года со дня введенія положенія усиленной охраны и шести мѣсяцевъ со дня введенія чрезвычайной, о продолженіи этихъ мѣръ министръ внутреннихъ дѣлъ входитъ съ представленіемъ въ Совѣтъ министровъ. Совершенное прекращеніе исключительнаго положенія влечетъ за собою немедленное возстановленіе полной силы дѣйствующихъ въ обыкновенное время законовъ и отмѣну всѣхъ временныхъ постановленій. Чрезвычайная охрана на желѣзныхъ дорогахъ прекращается распоряженіемъ министра путей сообщенія. Въ случаѣ необходимости Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Совѣта министровъ могутъ быть нѣсколько расширены также полномочія органовъ власти губерній, соприкасающихся съ находящимися на исключительномъ положеніи.

---

[1]) С. З. т. XIV., Приложеніе I къ ст. 1 (примѣч. 2) Устава о пред. и пресѣч. прест. ст. 14—22.

[2]) Ibid. ст. 23—27.

[3]) С. З. т. XII, ч. I Уставъ путей сообщенія. Приложеніе къ ст. 575 (примѣч. 17) по продолженію 1906 г.

Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи *усиленной охраны*, права и обязанности по охраненію государственнаго порядка и общественной безопасности возлагаются на генералъ-губернаторовъ какъ постоянныхъ, такъ и временно въ эти мѣстности назначенныхъ, а въ губерніяхъ имъ неподвѣдомственныхъ — на губернаторовъ и градоначальниковъ. Въ предѣлахъ этихъ мѣстностей упомянутыя начальствующія лица могутъ: 1) издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности; 2) устанавливать за нарушеніе таковыхъ обязательныхъ постановленій взысканія, не превышающія трехмѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа въ пятьсотъ рублей; 3) разрѣшать въ административномъ порядкѣ дѣла о нарушеніяхъ изданныхъ ими обязательныхъ постановленій; 4) воспрещать всякія народныя, общественныя, даже частныя собранія; 5) закрывать всякія вообще торговыя и промышленныя заведенія какъ срочно, такъ и на все время объявленнаго положенія усиленной охраны и 6) воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны. Отъ генералъ-губернаторовъ, а въ губерніяхъ имъ не подчиненныхъ—отъ министра внутреннихъ дѣлъ зависитъ: 1) передавать на разсмотрѣніе военнаго суда по законамъ военнаго времени отдѣльныя дѣла о преступленіяхъ; 2) требовать разсмотрѣнія въ судахъ различныхъ дѣлъ при закрытыхъ дверяхъ.

Утвержденіе всѣхъ приговоровъ военнаго суда принадлежитъ генералъ-губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ имъ не подчиненныхъ, командующимъ войсками. Генералъ-губернаторамъ и другимъ высшимъ должностнымъ лицамъ предоставлено право удалять со службы всѣхъ должностныхъ лицъ мѣстнаго самоуправленія, за исключеніемъ служащихъ по выборамъ. Въ отношеніи же послѣднихъ названные начальники могутъ высказывать свое мнѣніе о возможности ими занятія должностей. Допускается арестъ подозрительныхъ лицъ.

Чрезвычайная охрана. Всѣ правила усиленной охраны сохраняютъ свою силу и при положеніи чрезвычайной охраны, по скольку они не измѣняются особыми спеціальными

полномочіями органовъ власти. Генералъ-губернаторамъ присваиваются изложенныя ниже права главноначальствующихъ, а въ случаѣ надобности, по особымъ каждый разъ Высочайше утвержденнымъ положеніямъ Совѣта министровъ, и права главнокомандующихъ арміею въ военное время. Въ мѣстностяхъ, не подчиненныхъ генералъ-губернаторамъ, указывается Высочайшею властью то лицо, на которое возлагаются права главноначальствующаго. Главноначальствующему предоставляется въ предѣлахъ подвѣдомственной ему мѣстности: 1) право подчинять нѣкоторыя изъ мѣстностей особо для того назначеннымъ лицамъ и относить къ предметамъ вѣдомства послѣднихъ не только гражданское управленіе, но и командованіе войсками, если упомянутыя лица принадлежатъ къ военному званію; 2) право учреждать для содѣйствія существующимъ органамъ полиціи особыя военно-полицейскія команды; 3) право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ, съ передачею ихъ къ производству военнаго суда или съ подчиненіемъ ихъ административному разрѣшенію; 4) право налагать на срокъ объявленнаго положенія чрезвычайной охраны секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества и доходы съ нихъ; 5) право подвергать въ административномъ порядкѣ лицъ заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости на три мѣсяца, или аресту на тотъ же срокъ, или денежному штрафу до трехъ тысячъ рублей какъ за нарушеніе обязательныхъ постановленій, такъ и за проступки, объ изъятіи коихъ изъ вѣдомства судовъ будетъ заранѣе объявлено; 6) право устранять отъ должности на время объявленнаго положенія чрезвычайной охраны чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, а также лицъ, служащихъ по выборамъ въ сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ за исключеніемъ только лицъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ; 7) право разрѣшать экстренныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собраній; 8) право пріостановлять періодическія изданія на все время объявленнаго чрезвычайнаго положенія и 9) право закрывать учебныя заведенія на срокъ не долѣе

одного мѣсяца. О причинахъ принятія послѣдней мѣры главноначальствующій обязывается сообщить подлежащему начальству учебнаго заведенія, а также министру внутреннихъ дѣлъ, который, если бы признавалъ настоятельно необходимымъ продлить срокъ закрытія учебнаго заведенія, вноситъ о томъ представленіе въ Совѣтъ министровъ. На дѣйствія подчиненныхъ главноначальствующему учрежденій жалобы могутъ быть приносимы въ порядкѣ подчиненности въ двухнедѣльный срокъ.

Военное положеніе [1]), характеризуется тѣмъ, что при объявленіи его, высшее направленіе дѣйствій по охраненію общественнаго порядка переходитъ къ главнокомандующему или командующему арміей. По точному смыслу закона военное положеніе примѣняется въ мѣстностяхъ, входящихъ въ раіонъ театра военныхъ дѣйствій, но практика расширяетъ пользованіе этой исключительной мѣрой. Что касается правъ военныхъ начальниковъ въ отношеніи поддержанія спокойствія, то они въ общемъ мало чѣмъ отличаются отъ правъ генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ при господствѣ чрезвычайной охраны.

Чрезвычайная охрана на желѣзныхъ дорогахъ выполняется особо учреждаемыми при управленіи дороги комитетами. Комитеты эти подъ предсѣдательствомъ начальника дороги состоятъ изъ завѣдывающаго передвиженіемъ войскъ и жандармскаго желѣзнодорожнаго начальника. Мѣры, которыя комитетъ можетъ принимать, въ общемъ соотвѣтствуютъ мѣрамъ поддержанія порядка на основаніи положенія объ усиленной охранѣ.

§ 40. Мѣста заключенія. [2]).

Гражданскія мѣста заключенія суть: 1) арестные дома для содержащихся по приговорамъ мировыхъ, городскихъ судей и земскихъ начальниковъ; 2) исправительные пріюты для несовершеннолѣтнихъ; 3) арестныя помѣщенія при полиціи; 4) губернскія и уѣздныя тюрьмы; 5) исправительныя

[1]) С. З. т. II. Приложеніе къ Губ. учрежденію, Приложеніе къ ст. 23.

[2]) Сводъ учрежденій и уставовъ о содержащихся подъ стражею. Сводъ Законовъ, т. XIV изд. 1890 г.

арестантскія отдѣленія; 6) тюрьмы для осужденныхъ въ каторжныя работы; 7) тюрьмы для пересылаемыхъ въ Сибирь. Въ Петербургѣ кромѣ того находится домъ предварительнаго заключенія. Въ нѣкоторыхъ закономъ опредѣленныхъ случаяхъ, лица гражданскаго вѣдомства содержатся въ военныхъ мѣстахъ заключенія: на гауптвахтахъ и въ крѣпостяхъ. Кромѣ того, законъ предусматриваетъ заключенія въ монастыряхъ. Нѣкоторыя изъ указанныхъ мѣстъ заключенія (арестные дома, помѣщенія при полиціи) содержатся на средства городовъ и земствъ, остальныя, кромѣ заведеній для несовершеннолѣтнихъ, допускающихъ частную иниціативу, учреждаются и содержатся на счетъ государства.

Главное завѣдываніе гражданскими мѣстами заключенія принадлежитъ министерству юстиціи и осуществляется при посредствѣ главнаго тюремнаго управленія. Высшій надзоръ за тюрьмами для государственныхъ преступниковъ принадлежитъ министерству внутреннихъ дѣлъ. Органами мѣстнаго тюремнаго управленія являются тюремныя отдѣленія губернскихъ правленій съ тюремнымъ инспекторомъ подъ общимъ надзоромъ губернаторовъ.

Заботы о нравственномъ и физическомъ состояніи арестантовъ поручены состоящему при министерствѣ юстиціи и находящемуся подъ Высочайшимъ покровительствомъ попечительному о тюрьмахъ обществу. Это общество, предсѣдателемъ котораго состоитъ министръ юстиціи, имѣетъ свои комитеты и отдѣленія въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ. Составъ членовъ смѣшанный: часть его составляютъ мѣстныя должностныя лица ex officio, другая часть вербуется изъ высшихъ классовъ населенія.

Прокуроры и судьи наблюдаютъ, чтобы никто не содержался въ заключеніи безъ законнаго основанія. Помимо того прокуроры просматриваютъ переписку арестованныхъ.

§ 41. Мѣры охраненія народнаго здравія. [1]).

Главное завѣдываніе гражданской медицинской и ветеринарной частями принадлежитъ министерству внутреннихъ дѣлъ и раздѣляется между управленіемъ главнаго

---

[1]) Уставъ врачебный, Св. Зак. т. XIII. Изданіе 1905 г.

врачебнаго инспектора, главнымъ управленіемъ и совѣтомъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, ветеринарнымъ управленіемъ и ветеринарнымъ комитетомъ. Кромѣ того, въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ существуетъ медицинскій совѣтъ, который есть высшее въ Имперіи врачебно-ученое установленіе. Военное и военно-морское министерства имѣютъ свои особенныя медицинскія центральныя и мѣстныя установленія. Отчасти къ народному здравію имѣетъ отношеніе вѣдомство Императрицы Маріи.

Для завѣдыванія *медицинской частью въ губерніяхъ* въ составѣ губернскихъ правленій имѣются врачебныя отдѣленія съ губернскимъ врачебнымъ инспекторомъ во главѣ и ветеринарный инспекторъ. Врачебное управленіе по уѣздамъ и городамъ [1]) составляютъ уѣздные, городскіе, сельскіе врачи и ветеринары со вспомогательнымъ персоналомъ. Къ мѣстному врачебному управленію принадлежатъ также: управленіе разныхъ больничныхъ заведеній и минеральныхъ водъ, „оспенные комитеты" и „карантинныя учрежденія".

Для *занятія должностей по медицинскому управленію* и для *частной практики* необходимо обладаніе дипломомъ соотвѣтственнаго русскаго спеціальнаго учебнаго заведенія; для врачей—дипломы университетовъ, военно-медицинской академіи и женскаго медицинскаго института. Врачи, желающіе заниматься частной практикой, обязаны заявлять о томъ губернскому врачебному управленію. Отъ малоимущихъ врачи должны получать вознагражденіе по таксѣ, которая, однако, не примѣняется, т. к. установленіе ея относится къ концу XVIII и началу XIX столѣтія. Всѣ врачи обязаны немедленно доносить медицинскому начальству о замѣченныхъ ими случаяхъ заразныхъ болѣзней. О томъ должны доводить до свѣдѣнія полиціи также всѣ домохозяева.

Гражданскія больницы, главнымъ образомъ, учреждаются и содержатся на земскія, городскія средства и на средства приказовъ общественнаго призрѣнія; но имѣются также больницы правительственныя, содержимыя на счетъ государства.

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ большихъ городахъ (Петербургѣ, Москвѣ и др.) существуютъ особыя медицинскія управленія.

Для открытія частнаго лечебнаго заведенія требуется разрѣшеніе губернскаго начальства.

Что касается *минеральныхъ водъ*, то лечебные источники, по общему правилу, находятся въ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ; но существуютъ и такіе, которыми управляетъ министерство торговли и промышленности (напримѣръ, кавказскія минеральныя воды).

Аптеки. Для открытія аптеки требуется разрѣшеніе губернскаго врачебнаго управленія. Учреждать аптеку можетъ, кто угодно, но управлять ею должно лицо, достигшее 25-лѣтняго возраста и выдержавшее испытаніе на званіе аптекаря. Лекарства продаются по обще-обязательной таксѣ. Дѣятельность аптекъ строго регламентирована; отпускъ ядовитыхъ веществъ обусловленъ особыми правилами, какъ и вообще торговля названными товарами, производимая внѣ аптекъ.

Санитарная полиція. Прежде всего заботы о предупрежденіи какъ отдѣльныхъ, такъ и эпидемическихъ заболѣваній лежитъ на обязанности мѣстныхъ медицинскихъ органовъ и общей полиціи подъ руководствомъ и наблюденіемъ губернаторовъ. Вспомогательную роль играетъ городское и земское самоуправленіе. Въ уѣздахъ, кромѣ того, дѣйствуютъ уѣздные комитеты общественнаго здравія, состоящіе изъ представителей мѣстной администраціи, сословныхъ и общественныхъ организацій и частныхъ лицъ. Общая полиція наблюдаетъ за соблюденіемъ правилъ объ охраненіи чистоты воздуха, воды, безвреднаго приготовленія съѣстныхъ припасовъ, погребенія умершихъ и пр.

Интенсивная санитарная дѣятельность проявляется при обнаруженіи или возможности появленія *эпидемическихъ болѣзней.* Для объединенія мѣръ, принимаемыхъ въ этомъ отношеніи различными вѣдомствами, существуетъ особая Высочайше учрежденная комиссія для борьбы съ чумой и холерой, состоящая изъ министровъ и главноуправляющихъ. Въ качествѣ спеціальныхъ учрежденій для охраны государства отъ чумы, желтой лихорадки и холеры и другихъ особенно опасныхъ повальныхъ болѣзней по сѣверному побережью Чернаго моря, существуютъ постоянные морскіе карантины различныхъ видовъ. Для выполненія карантинныхъ обязанностей въ Кавказскомъ краѣ учреждены сухопутные

и морскіе врачебно-наблюдательные пункты и станціи, размѣщаемые по соглашенію министра внутреннихъ дѣлъ съ Кавказскимъ намѣстникомъ. Въ распоряженіи карантинныхъ учрежденій имѣется спеціальная стража, усиливаемая въ случаѣ надобности, полевыми войсками и флотомъ. Карантины находятся подъ ближайшимъ начальствомъ управляющаго и состоятъ изъ карантинныхъ агентовъ, врачебнаго персонала и другихъ должностныхъ лицъ. Служащіе въ карантинныхъ учрежденіяхъ пользуются особыми служебными преимуществами, но вмѣстѣ съ тѣмъ подлежатъ и нѣкоторымъ ограниченіямъ частно—правового характера: они не могутъ вступать ни въ какія сдѣлки съ находящимися въ карантинѣ лицами и наслѣдовать послѣ нихъ въ завѣщательномъ порядкѣ. Въ случаяхъ особой важности въ городахъ, гдѣ имѣются карантины, могутъ быть созываемы карантинные совѣты смѣшаннаго состава. Въ этихъ совѣтахъ, въ случаѣ желанія, имѣютъ право участвовать и иностранные консулы.

Къ санитарнымъ мѣрамъ въ Россіи можно отнести *регламентацію проституціи*, которая, главнымъ образомъ, преслѣдуетъ предупредительно-санитарную цѣль. Надзоръ за городской проституціей нормируется правилами, изданными министромъ внутреннихъ дѣлъ 8 Октября 1903 г. На основаніи этихъ правилъ санитарныя и полицейскія дѣйствія сосредоточиваются или во врачебно-полицейскомъ комитетѣ, или же распредѣляются между полиціей и общественнымъ управленіемъ. Осмотръ проститутокъ производится во всякое время, когда комитетомъ или санитарнымъ бюро (городскимъ) это будетъ признано нужнымъ. Въ случаѣ раздѣленія полицейскихъ и санитарныхъ функцій санитарное бюро производитъ осмотры проститутокъ, присылаемыхъ комитетомъ на смотровые пункты, направляетъ въ больницы, наблюдаетъ за санитарнымъ состояніемъ домовъ терпимости и проч. Врачебно-полицейскіе комитеты составляются изъ представителей мѣстнаго медицинскаго управленія, депутатовъ отъ военнаго и военно-морского вѣдомства и членовъ распорядителей изъ полицейскихъ чиновниковъ. Предсѣдательствуетъ вице-губернаторъ или начальникъ мѣстной полиціи. Въ нѣкоторыхъ городахъ (Петербургѣ, Варшавѣ и др.) дѣйству-

ютъ особыя правила о врачебно-полицейскомъ надзорѣ, въ общемъ однако сходныя съ правилами 8 октября 1903 г.

§ 42. Благотворительность.

а) *Общая благотворительность* [1]). Русское законодательство о благотворительности представляется крайне неполнымъ. Въ осуществленіи задачъ благотворительности государство, въ точномъ смыслѣ этого слова, принимаетъ весьма незначительное участіе. Заботы о борьбѣ съ бѣдностью во всѣхъ ея видахъ возложены прежде всего на органы сословнаго - крестьянскаго и общественнаго - самоуправленія. Представляется также широкое поле дѣятельности частной благотворительности. На обязанность полиціи возлагается задержаніе нищихъ, при чемъ въ столицахъ задержанные поступаютъ непосредственно въ распоряженіе органовъ городского самоуправленія, а въ прочихъ мѣстахъ они передаются въ губернскіе и областные попечительные о тюрьмахъ комитеты и уѣздныя ихъ отдѣленія [2]). Хотя, какъ было указано выше, по закону въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ введено земское и городское самоуправленіе, общая благотворительность и борьба съ нищенствомъ входятъ въ кругъ вѣдомства общественныхъ учрежденій, тѣмъ не менѣе вопросъ этимъ путемъ рѣшается лишь относительно. Какъ земства, такъ и города, основываясь на слишкомъ общихъ указаніяхъ закона, полагаютъ, что благотворительность является ихъ правомъ, а не обязанностью. Но и при такихъ условіяхъ и земствами и отчасти городами, всетаки, многое дѣлается для благотворительности. Расходъ земствъ въ 1906 г. на названный предметъ достигъ 6.280 тысячъ рублей. Московское городское управленіе, съ своей стороны, приступило къ борьбѣ съ бѣдностью на широкихъ началахъ по образцу Эльберфельдской системы съ раздѣленіемъ города на особые участки и привлеченіемъ къ исполненію обязанностей участковыхъ попечителей, частныхъ лицъ; то же предполагается сдѣлать

---

[1]) Уставъ объ общественномъ призрѣніи, Св. Зак. т. XIII изд. 1892 г.

[2]) Профессіональные нищіе могутъ быть подвергаемы тюремному заключенію до 1 мѣсяца. Уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, Св. Зак. т. XIV ст. 163—171.

и въ Петербургѣ. Въ большинствѣ остальныхъ городовъ благотворительность обладаетъ болѣе случайнымъ характеромъ. Тамъ, гдѣ не существуетъ земскаго самоуправленія, заботы о благотворительности лежатъ на приказахъ общественнаго призрѣнія.

Благотворительныя общества и учрежденія частной благотворительности находятся, главнымъ образомъ, въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ. Существуютъ кромѣ того самостоятельныя благотворительныя вѣдомства, изъ которыхъ важнѣйшимъ нужно признать „вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи". Въ распоряженіи названнаго вѣдомства находятся воспитательные дома, дѣтскіе пріюты, богадѣльни. Изъ отдѣльныхъ учрежденій „вѣдомства Императрицы Маріи" заслуживаетъ особаго вниманія „попечительство Императрицы Маріи Александровны о слѣпыхъ" и попечительство Маріи Феодоровны о глухонѣмыхъ. Второе мѣсто въ ряду особыхъ благотворительныхъ вѣдомствъ занимаетъ „Императорское человѣколюбивое общество", которому въ 1905 г. принадлежало 257 благотворительныхъ заведеній разнаго рода. Заслуживаютъ также упоминанія состоящія подъ покровительствомъ Императрицы Александры Өедоровны „Попечительство о трудовой помощи" и „Россійское Общество Краснаго Креста".

б) *Специальная благотворительность.* Къ мѣрамъ специальной благотворительности поскольку въ данномъ случаѣ взаимопомощь является не столько фактической, сколько юридической, нужно отнести: помощь сельскому населенію отдѣльныхъ мѣстностей, пострадавшихъ отъ неурожая. Эта помощь въ отношеніи 46 губерній регламентируется закономъ 12 Іюня 1900 г. Согласно названному закону, общее руководство мѣрами обезпеченія нуждающихся крестьянъ хлѣбомъ для пропитанія и зерномъ для обсѣмененія полей находится въ рукахъ министерства внутреннихъ дѣлъ по земскому отдѣлу. Мѣстный надзоръ и завѣдываніе дѣломъ продовольствія принадлежитъ генералъ-губернаторамъ; 2) губернскимъ присутствіямъ въ ихъ административномъ составѣ, куда въ этомъ случаѣ въ земскихъ губерніяхъ входятъ всѣ члены губернской земской управы; 3) уѣзднымъ съѣздамъ въ административномъ составѣ съ присоединені-

емъ членовъ уѣздной земской управы; 4) земскимъ начальникамъ; 5) волостнымъ и сельскимъ начальствамъ и 6) особымъ попечителямъ продовольственныхъ участковъ.

Каждая волость образуетъ продовольственный участокъ, которымъ, если нѣтъ особаго попечителя, завѣдуетъ волостной старшина. Продовольственныя средства состоятъ: 1) изъ запасовъ зернового хлѣба въ специальныхъ складахъ и 2) изъ денежныхъ капиталовъ. Послѣдніе дѣлятся на общественные (сельскихъ общинъ), губернскіе и общеимперскій. Каждая сельская община сама дѣлаетъ постановленіе относительно того, какимъ способомъ она предпочитаетъ организовать продовольственную помощь: желательны ли сборы зерна для образованія спеціальныхъ хлѣбохранилищъ, или болѣе предпочтительнымъ являются денежные сборы для составленія продовольственнаго капитала. Разрѣшается также примѣненіе и смѣшаннаго порядка. Размѣръ хлѣбныхъ запасовъ опредѣляется на цѣлую губернію министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ финансовъ въ соотвѣтствіи съ количествомъ крестьянскаго населенія губерніи, не выше однако 4 пудовъ на человѣка. Сборы производятся въ опредѣленномъ размѣрѣ ежегодно въ теченіе 12 лѣтъ, пока полное количество хлѣба не поступитъ въ запасные склады.

Для составленія продовольственнаго капитала съ сельской общины взимается ежегодный сборъ, не превышающій $^1/_{12}$ всей необходимой суммы. Общественные продовольственные капиталы находятся въ распоряженіи уѣздныхъ съѣздовъ; губернскими капиталами завѣдываютъ губернскія присутствія, а общеимперскимъ капиталомъ—земскій отдѣлъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Лицамъ, не входящимъ въ составъ сельскихъ общинъ, разрѣшается образовывать особые частные продовольственные капиталы.

Ссуды производятся по постановленію общинъ, но являются личнымъ долгомъ пользующихся и должны быть возвращены въ опредѣленные сроки. Ссуды выдаются натурою, а возвращаются какъ зерномъ, такъ и деньгами, въ зависимости отъ того, изъ какихъ источниковъ онѣ были выданы. Въ извѣстныхъ случаяхъ могутъ быть выдаваемы и безвозвратныя ссуды изъ суммъ капиталовъ общеимперскаго и губернскихъ.

Для населенія мѣстностей, пострадавшихъ отъ неурожая, закономъ 15 Сентября 1901 г. предусматривается также организація трудовой помощи. Помощь эта заключается въ участіи въ работахъ, производимыхъ министерствомъ путей сообщенія и главнымъ управленіемъ землеустройства и земледѣлія. Однако, общее завѣдываніе устройствомъ работъ съ продовольственной цѣлью все таки лежитъ на обязанности министерства внутреннихъ дѣлъ.

§ 43. Охрана труда.

Русское рабочее законодательство возникло съ 1882 г., когда появился законъ о работѣ малолѣтнихъ и фабричной инспекціи. Затѣмъ послѣдовали законы въ 1884 г.—о школьномъ обученіи малолѣтнихъ; въ 1885 г.—о воспрещеніи ночной работы подростковъ и женщинъ; въ 1886 г.—о наймѣ рабочихъ и взаимныхъ отношеніяхъ между ними и работодателями; въ 1894 г.—о преобразованіи фабричной инспекціи; въ 1897 г.—о продолжительности рабочаго времени; въ 1899 г.—о преобразованіи фабричныхъ присутствій; въ 1903 г.—объ учрежденіи старостъ у рабочихъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ и о вознагражденіи рабочихъ, потерпѣвшихъ отъ несчастныхъ случаевъ. Всѣ указанные важнѣйшіе законы вмѣстѣ съ остальными, имѣющими второстепенное значеніе, въ настоящее время введены въ XI томъ Свода законовъ, въ „Уставъ о промышленности“.

Общій надзоръ за охраной труда работающихъ въ частныхъ промышленныхъ предпріятіяхъ находится въ вѣдѣніи министерства торговли и промышленности по отдѣлу промышленности. Ближайшее наблюденіе на мѣстахъ осуществляется фабричными инспекторами и губернскими по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіями, подчиненными въ смыслѣ органовъ административной юстиціи главному по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствію. Главное присутствіе образуется подъ предсѣдательствомъ министра торговли и промышленности изъ представителей этого министерства, представителей другихъ вѣдомствъ и промышленности. Въ извѣстныхъ предѣлахъ фабричные инспектора подчиняются кромѣ своего непосредственнаго начальства губернаторамъ.

Что касается нормъ, охраняющихъ интересы рабочихъ, то онѣ заставляютъ еще желать многаго. Въ особенности желательнымъ является установленіе большей устойчивости въ отношеніи уже существующихъ общихъ положеній, значеніе которыхъ подрывается слишкомъ широкими исключеніями. Общія же положенія, главнымъ образомъ, заключаются въ слѣдующемъ.

Дѣти, не достигшіе 12 лѣтъ, къ работамъ вовсе не допускаются. Малолѣтніе отъ 12 до 15 лѣтъ не могутъ быть обременяемы работой болѣе 8 часовъ въ сутки, не включая времени, необходимаго для ѣды, посѣщенія школы и отдыха. При этомъ работа не должна продолжаться болѣе 4 ч. подъ рядъ. По исключенію, однако, названные малолѣтніе могутъ быть задерживаемы на работѣ въ теченіе 9 часовъ, а непрерывность работы можетъ продолжаться въ отдѣльныхъ случаяхъ отъ $4^1/_2$ до 6 час. Затѣмъ, указанные малолѣтніе не могутъ быть занимаемы работой между 9 час. вечера и 5 час. утра, а также въ праздничные дни. Правило это, однако, также допускаетъ исключенія. Малолѣтніе не должны быть допускаемы къ такимъ работамъ, которыя являются для нихъ изнурительными; имъ должна быть предоставлена возможность посѣщенія школъ.

Несовершеннолѣтніе отъ 15 до 17 лѣтъ и всѣ лица женскаго пола при обработкѣ волокнистыхъ веществъ освобождаются отъ работъ въ ночное время. Допускаются отступленія [1]). Для взрослыхъ рабочихъ, занятыхъ исключительно въ дневное время, рабочее время не должно превышать 11 съ пол. ч. въ сутки, а наканунѣ праздниковъ—10 ч. У рабочихъ, занятыхъ хотя бы отчасти въ ночное время, работа не должна продолжаться болѣе 10 ч. въ сутки. Однако, по взаимному соглашенію управляющаго промышленнымъ заведеніемъ и рабочихъ могутъ быть устанавливаемы, въ изъятіе изъ приведеннаго правила, такъ называемыя, „сверхурочныя" работы и въ нерабочее время.

Рабочимъ должны быть выдаваемы разсчетныя книжки, гдѣ обозначаются всѣ условія найма и отмѣчается произво-

[1]) Рабочимъ временемъ считается при работѣ въ 1 смѣну рабочихъ время именно между 9 ч. в. и 5 ч. утра, а при работѣ двумя или болѣесмѣнами время между 10 ч. в. и 4 ч. утра.

димая работа, а также налагаемыя денежныя взысканія за неаккуратность и нарушеніе порядка. Если промышленныя заведенія имѣютъ для рабочихъ лавки, бани, столовыя и жилища, то цѣны на пользованіе этими удобствами таксируются. Воспрещается платить рабочимъ вмѣсто денегъ условными знаками, хлѣбомъ, товарами или какими либо иными предметами.

Для посредничества между рабочими съ одной стороны и хозяевами и правительственными органами съ другой избираются старосты изъ рабочихъ не моложе 25 лѣтъ. Старосты уполномочиваются заявлять управленію промышленнаго заведенія и надзирающимъ должностнымъ лицамъ о профессіональныхъ нуждахъ и ходатайствахъ разряда рабочихъ, выбравшихъ уполномоченнаго.

При несчастныхъ случаяхъ владѣльцы предпріятій обязаны вознаграждать рабочихъ безъ различія пола и возраста за утрату болѣе, чѣмъ на три дня, трудоспособности отъ тѣлеснаго поврежденія, причиненнаго самой работой или вслѣдствіе ея. Если послѣдствіемъ несчастнаго случая была смерть рабочаго, вознагражденіемъ пользуются члены его семейства. Владѣлецъ предпріятія лишь тогда освобождается отъ обязательности вознаградить потерпѣвшаго, если докажетъ допущенную со стороны его грубую небрежность или злой умыселъ. Всякія соглашенія, имѣющія цѣлью ограничить право на вознагражденіе за смерть и увѣчье, признаются недѣйствительными. Вознагражденіе производится въ видѣ пенсій и пособій. Пенсія, при полной утратѣ потерпѣвшимъ трудоспособности, должна достигать $^2/_3$ его годового заработка. Дѣйствіе правилъ о вознагражденіи пока распространено лишь на частныя, земскія и городскія предпріятія фабрично-заводской, и горной промышленности. Для казенныхъ и имъ приравненныхъ предпріятій существуютъ по поводу вознагражденія потерпѣвшихъ особыя правила, въ общемъ, однако, сходныя съ вышеизложенными. Что касается остальныхъ правилъ охраны труда, то нѣкоторыя изъ нихъ распространяются не только на частныя, но и на правительственныя предпріятія; сюда относятся между прочимъ правила о работахъ малолѣтнихъ до 15 лѣтъ, и условія продолжительности рабочаго времени для взрослыхъ (кромѣ

предпріятій, принадлежащихъ военному и военно-морскому вѣдомству).

§ 44. Управленіе въ области духовной жизни.

а) *Управленіе въ области религіозной.*

Въ до-реформенной Россіи религіозной свободы не существовало вовсе. Признанныя государствомъ исповѣданія пользовались лишь правомъ свободнаго отправленія культа. Переходъ изъ одного исповѣданія въ другое, кромѣ православнаго, допускался съ большими затрудненіями; выходъ изъ православія не разрѣшался вовсе. На, такъ называемыхъ, старообрядцахъ [1] лежали тяжелыя правоограниченія.

Что касается положенія православныхъ и старообрядцевъ, то въ немъ коренныя измѣненія произвелъ Высочайшій указъ 17 апрѣля 1905 года. Православные получили право свободнаго перехода во всякое христіанское исповѣданіе и секты. Старообрядцамъ было даровано право свободнаго отправленія богослуженія съ уничтоженіемъ всякихъ связанныхъ съ ихъ вѣроученіемъ ограниченій.

За православной церковью сохранилось ея государственное положеніе. Но теперь оно выражается прежде всего въ томъ, что во главѣ ея стоитъ попрежнему самъ Монархъ, управляющій ею черезъ посредство особаго учрежденія, Св. Синода, тогда какъ остальныя исповѣданія управляются министерствомъ внутреннихъ дѣлъ по департаменту иностранныхъ исповѣданій. Затѣмъ, только за православной церковью сохранено право свободной проповѣди въ средѣ иновѣрнаго населенія. Переходъ изъ одного негосподствующаго исповѣданія въ другое по прежнему нѣсколько затрудненъ, такъ какъ нуждается въ разрѣшеніи губернатора. Управленіе негосподствующихъ исповѣданій представляется въ слѣдующемъ видѣ.

Католическая церковь. Католики русскіе подданные по дѣламъ своего исповѣданія сносятся съ Римской куріей только черезъ министра внутреннихъ дѣлъ. Во главѣ като-

---

[1]) Старообрядцами называются тѣ же православные, не признавшіе правильности исправленія богослужебныхъ книгъ при царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ,

лической церкви стоитъ архіепископъ Могилевскій. Для рѣшенія дѣлъ, общихъ всѣмъ католическимъ епархіямъ, существуютъ подъ предсѣдательствомъ Могилевскаго архіепископа римско-католическая духовная коллегія изъ двухъ членовъ, назначенныхъ Высочайшей властью изъ среды высшаго духовенства и выборныхъ засѣдателей отъ католическихъ епархій. Католическіе епископы назначаются Императоромъ по соглашенію съ папой. При нихъ, какъ и при архіепископахъ, состоятъ консисторіи изъ различныхъ духовныхъ лицъ. Назначеніе на духовныя должности ниже епископскихъ происходитъ подъ наблюденіемъ правительства [1]).

Армяно-грегоріанская церковь. Въ главѣ армяно-грегоріанской церкви находится Эчміадзинскій патріархъ, избираемый всѣми армянами. Патріарху въ управленіи содѣйствуетъ Синодъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ патріарха изъ 4 епископовъ и 4 настоятелей монастырей. На мѣста членовъ Синода патріархъ представляетъ кандидатовъ черезъ министра внутреннихъ дѣлъ на благоусмотрѣніе Императора. Въ качествѣ органа надзора при Синодѣ находится свѣтскій прокуроръ. Въ епархіяхъ начальствуютъ назначаемые Высочайшей властью архіепископы и епископы. Въ каждой епархіи существуютъ коллегіальныя учрежденія—консисторіи изъ различныхъ духовныхъ лицъ, назначаемыхъ епархіальными начальниками.

Протестантскія церкви. Протестантскія исповѣданія не имѣютъ одного общаго управленія. Во главѣ *евангелическо-лютеранской церкви* стоитъ Генеральная Консисторія, состоящая изъ свѣтскаго президента, духовнаго вице-президента, двухъ свѣтскихъ и двухъ духовныхъ членовъ. Президентъ и вице-президентъ назначаются Высочайшей властью. Той же властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ назначаются остальные члены Консисторіи изъ числа кандидатовъ, избираемыхъ различнымъ порядкомъ. При консисторіи состоитъ прокуроръ, назначаемый министромъ юстиціи. Мѣстное управленіе находится въ завѣдываніи мѣстныхъ консисторій, состоящихъ изъ президентовъ, вице-пре-

[1]) Особое католическое религіозное общество образовало недавно возникшая секта маріавитовъ, признанная Высочайше утвержденнымъ 28 ноября 1906 г. положеніемъ совѣта министровъ.

зидентовъ и засѣдателей духовныхъ и свѣтскихъ. Президенты консисторій назначаются Императоромъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Засѣдатели назначаются министромъ изъ выборныхъ кандидатовъ. Въ консисторіяхъ дѣлопроизводство происходитъ на нѣмецкомъ языкѣ. Наряду съ консисторіями стоятъ высшіе начальники лютеранскаго духовенства, генералъ-суперинтенденты, назначаемые тѣмъ же порядкомъ, какъ и президенты консисторій. Консисторіальные округа дѣлятся на округа пробстскіе, во главѣ которыхъ находятся пробсты, назначаемые министромъ изъ кандидатовъ, избранныхъ проповѣдниками округа. Кромѣ того существуютъ еще совѣщательные органы—синоды: генеральный, консисторіальные и пробстскіе. Генеральный синодъ образуется изъ представителей консисторскихъ округовъ; консисторіальные—изъ всѣхъ пробстовъ и проповѣдниковъ, пробстскіе—изъ пробста и проповѣдниковъ.

Во главѣ управленія *евангелическо-аугсбургской церковью* въ губерніяхъ б. Царства Польскаго находится генералъ-суперинтендентъ, назначаемый Императоромъ по представленію министра. Рядомъ съ нимъ дѣйствуетъ консисторія изъ свѣтскихъ и духовныхъ членовъ подъ предсѣдательствомъ свѣтскаго лица, назначаемаго Высочайшей властью. Обязанности консисторіальнаго прокурора исполняетъ прокуроръ Варшавской судебной палаты. Мѣстное управленіе находится въ завѣдываніи суперинтендентовъ. По временамъ созывается генеральный синодъ изъ 8 членовъ.

Для центральнаго управленія дѣлами *евангелическо-реформатской церкви* созывается синодъ изъ всѣхъ духовныхъ, дворянъ, военныхъ, чиновниковъ, свѣтскихъ депутатовъ отъ приходовъ и членовъ того прихода, гдѣ синодъ собирается. Для производства текущихъ дѣлъ имѣется въ Варшавѣ особая консисторія. Мѣстное управленіе различно въ различныхъ мѣстностяхъ. Между прочимъ, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ управленіе реформатскими общинами поручается лютеранскимъ консисторіямъ съ участіемъ реформатскихъ проповѣдниковъ и старшинъ. Въ Вильнѣ существуетъ особый синодъ и коллегія.

Помимо указанныхъ формъ протестанскаго церковнаго управленія имѣются еще отдѣльныя самостоятельныя общины

съ особымъ начальствомъ: нѣмецкіе колонисты въ Закавказьи, менонниты, баптисты и др.

Духовное управленіе магометанъ раздѣлено между 4 самостоятельными духовными начальствами, частью въ зависимости отъ 2 магометанскихъ сектъ, сунитской и шіитской, частью—по мѣсту нахожденія мечетей.

Во главѣ *управленія духовными дѣлами* евреевъ-талмудистовъ находится состоящая при департаментѣ инославныхъ исповѣданій раввинская коммиссія. Караимы имѣютъ двухъ высшихъ духовныхъ лицъ — гахамовъ, избранныхъ караимскими обществами.

Управленіе духовными дѣлами *буддистовъ калмыковъ* находится въ рукахъ Ламы, назначаемаго Высочайшей властью изъ кандидатовъ, избираемыхъ особымъ порядкомъ.

б) *Управленіе въ области просвѣщенія.*

Общія замѣчанія. Несмотря на существованіе спеціальнаго министерства народнаго просвѣщенія, дѣятельность по народному образованію далеко не въ полномъ объемѣ сосредоточивается въ завѣдываніи послѣдняго. Не говоря о министерствахъ военномъ и военно-морскомъ, по свойствамъ своимъ требующихъ права спеціальнаго обученія, во всѣхъ вѣдомствахъ, кромѣ Государственнаго контроля, Государственнаго коннозаводства и съ недавнихъ поръ министерства финансовъ, имѣются свои учебныя заведенія. Нужно признать при этомъ, что положеніе названныхъ училищъ является во многихъ отношеніяхъ болѣе благопріятнымъ, нежели положеніе школъ министерства народнаго просвѣщенія, въ особенности высшихъ учебныхъ заведеній. Объясняется такое обстоятельство прежде всего тѣмъ, что министерство народнаго просвѣщенія по степени вліянія среди другихъ вѣдомствъ до послѣдняго времени занимало второстепенное мѣсто и пользовалось минимальными кредитами, съ другой стороны—большинство попечителей округовъ въ отношеніи порученныхъ имъ заведеній становилось болѣе на бюрократическо-полицейскую, нежели истинно попечительную и педагогическую точку зрѣнія. Отсюда получился нѣкоторый моральный гнетъ, отсутствовавшій въ учебныхъ заведеніяхъ другихъ вѣдомствъ.

Особенно высоко всегда стояли школы военнаго вѣдомства и министерства торговли и промышленности, унаслѣдовавшаго ихъ отъ министерства финансовъ; прекрасной обстановкой отличались многочисленныя училища министерства путей сообщенія, земледѣлія и землеустройства, морского министерства. Не приходится говорить о тѣхъ вѣдомствахъ, какъ напримѣръ, министерство Двора, юстиціи или внутреннихъ дѣлъ, гдѣ отдѣльныя и при томъ высшія учебныя заведенія, непосредственно зависящія отъ центральныхъ учрежденій, всегда пользовались особымъ вниманіемъ.

Изъ отдѣльныхъ министерствъ въ военномъ вѣдомствѣ состоятъ различныя академіи (генеральнаго штаба, юридическая, медицинская, инженерная, артиллерійская), среднія военныя училища и кадетскіе корпуса и различныя низшія школы; въ морскомъ—морская академія, кадетскій корпусъ и техническое училище; въ министерствѣ торговли и промышленности—горный и политехническіе институты, коммерческія, мореходныя, художественно-промышленныя училища и торговыя школы; въ вѣдомствѣ православнаго исповѣданія—духовныя академіи, семинаріи, низшія училища мужскія и женскія и различныя начальныя школы; въ министерствѣ земледѣлія — лѣсной институтъ, земледѣльческая академія и различныя среднія и низшія сельско-хозяйственныя училища; въ министерствѣ путей сообщенія—институтъ инженеровъ путей сообщенія, инженерное высшее училище и желѣзнодорожныя и рѣчныя техническія школы; въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ — институтъ гражданскихъ инженеровъ, электротехническій институтъ и римско-католическая духовная академія; въ министерствѣ юстиціи—училище правовѣдѣнія и межевой институтъ; въ министерствѣ Двора—академія художествъ; въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ—учебное отдѣленіе восточныхъ языковъ; въ вѣдомствѣ Императрицы Маріи—Александровскій Лицей и различныя среднія женскія учебныя заведенія (институты и гимназіи), училища для глухонѣмыхъ и т. п. Большинство изъ названныхъ учебныхъ заведеній содержатся на казенный счетъ; среди коммерческихъ училищъ, торговыхъ школъ и училищъ желѣзнодорожныхъ существуютъ и содержимыя на частныя или общественныя средства.

Учебныя заведенія, находящіяся въ завѣдываніи министерства народнаго просвѣщенія [1]).

Учебныя заведенія министерства народнаго просвѣщенія раздѣляются на общеобразовательныя и спеціально-техническія. Какъ тѣ, такъ и другія въ свою очередь дѣлятся на училища низшія, среднія и высшія [2]).

Въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, *начальное* народное образованіе регулируется закономъ 1874 г. съ позднѣйшими добавленіями. Согласно этому закону, начальныя училища учреждаются правительствомъ, земствами, городскими управленіями, сельскими обществами и частными лицами. Предметами учебнаго курса являются: законъ Божій (краткій катехизисъ и священная исторія), чтеніе по книгамъ гражданской и церковно-славянской печати, письмо, 4 правила ариѳметики и церковное пѣніе. Преподаваніе должно происходить на русскомъ языкѣ. До 12 лѣтняго возраста можетъ происходить совмѣстное обученіе дѣтей обоего пола. Объ управленіи названными училищами смотри выше § 29. Нѣкоторыя мѣстности, какъ напримѣръ губерніи б. Царства Польскаго, Кавказъ и др. въ отношеніи устройства начальныхъ училищъ и завѣдыванія ими обладаютъ особой организаціей.

Къ начальнымъ школамъ относятся также, такъ называемыя, городскія и уѣздныя училища. Въ основѣ организаціи городскихъ училищъ лежитъ законъ 1872 года; по ихъ типу постепенно должны были быть преобразованы и уѣздныя училища. Городскія училища представляютъ собою низшія школы съ болѣе широкой, хотя все таки начальной, программой преподаванія. Въ нихъ преподаются: законъ Божій, чтеніе, письмо, церковно-славянскій языкъ, ариѳметика, начальныя основанія геометріи, географіи, исторіи (главнымъ образомъ русской), общія свѣденія по естественной исторіи и физикѣ, черченіе, рисованіе и гимнастика. Город-

---

[1]) Сводъ ученыхъ учрежденій и учебныхъ заведеній Министерства Народнаго Просвѣщенія. Св. Зак. т. XI, ч. I.

[2]) Для завѣдыванія учебными заведеніями въ Министерствѣ имѣются: департаментъ народнаго просвѣщенія и отдѣлъ промышленныхъ училищъ.

скія училища могутъ быть двухъ, трехъ, четырехъ, пяти и даже шести-классныя. Городскія и уѣздныя училища содержатся преимущественно на счетъ казны и управляются непосредственно органами министерства; земства и города, дающіе деньги на ихъ содержаніе, имѣютъ своихъ представителей (почетныхъ смотрителей) въ педагогическихъ совѣтахъ этихъ училищъ. Воспитанники городскихъ училищъ, окончившіе 4 класса могутъ безъ экзамена поступать въ 1 классъ среднихъ учебныхъ заведеній.

Особую группу начальныхъ училищъ представляютъ иновѣрческія исповѣдныя училища. Эти училища имѣются главнымъ образомъ въ мѣстностяхъ съ преобладающимъ иновѣрческимъ населеніемъ, напримѣръ, въ губерніяхъ прибалтійскихъ, б. Царства Польскаго, въ нѣмецкихъ колоніяхъ на Волгѣ. Въ названныхъ школахъ наряду съ русскимъ языкомъ могутъ быть вспомогательно употребляемы и языки группъ иновѣрческаго населенія.

Къ начальнымъ школамъ относятся также воскресныя и вечернія школы мужскія и женскія, съ самымъ разнообразнымъ составомъ учащихся въ отношеніи возраста.

Среднія учебныя заведенія. Средними учебными заведеніями мужскими являются прогимназіи, гимназіи и реальныя училища. Положеніе мужскихъ среднихъ учебныхъ заведеній нормируется законами 1871 и 1872 гг., потерпѣвшими однако съ теченіемъ времени нѣкоторыя измѣненія. Курсъ гимназіи 8-ми лѣтній, прогимназіи 4-хъ и 6-ти лѣтній, равный 4 и 6-ти классамъ гимназіи. Реальныя училища имѣютъ 6 классовъ, 4 низшихъ—общеобразовательныхъ и 2 высшихъ—спеціальныхъ. Послѣдніе классы дѣлятся на отдѣленія: основное и коммерческое. Кромѣ того, при основномъ отдѣленіи въ нѣкоторыхъ училищахъ имѣется высшій дополнительный классъ, распадающійся въ свою очередь на 3 отдѣленія: общее, механико-техническое и химико-механическое. Только окончившіе курсъ гимназіи получаютъ „аттестатъ зрѣлости" и могутъ поступать въ университеты безъ экзамена. Прошедшіе полный курсъ ученики реальныхъ училищъ могутъ поступать въ спеціальныя высшія техническія школы, но не иначе, какъ по выдержаніи повѣрочнаго экзамена

Среднее женское образованіе регулируется закономъ 1870 г., который также предусматриваетъ существованіе гимназій и прогимназій. Гимназическій курсъ продолжается 7 лѣтъ; для приготовленія ученицъ къ преподавательской дѣятельности можетъ быть учреждаемъ дополнительный восьмой классъ. Прогимназіи состоятъ изъ 3 классовъ. Въ нѣкоторыхъ гимназіяхъ преподается латинскій языкъ.

Для права преподаванія въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ требуется дипломъ высшей школы. Управленіе ввѣрено директорамъ и начальницамъ вмѣстѣ съ педагогическими совѣтами изъ всѣхъ учителей.

Среднія учебныя заведенія содержатся какъ на казенныя средства, такъ равно и на деньги земскаго, городского и сословнаго самоуправленія, а также на пожертвованія частныхъ лицъ.

Къ типу среднихъ учебныхъ заведеній должно отнести и мужскіе учительскіе институты и учительскія семинаріи для подготовленія преподавателей городскихъ и начальныхъ училищъ.

Высшія учебныя заведенія. Главнымъ видомъ высшихъ учебныхъ заведеній являются университеты. Послѣдній университетскій уставъ относится къ 1884 г., но крайняя неудовлетворительность новаго закона привела къ существеннымъ его измѣненіямъ, произведеннымъ частью въ законодательномъ, частью въ административномъ порядкѣ. По уставу 1884 г. университеты состоятъ изъ факультетовъ, управляемыхъ факультетскими собраніями изъ ординарныхъ и экстраординарныхъ профессоровъ подъ предсѣдательствомъ декана. Университетъ управляется совѣтомъ изъ всѣхъ профессоровъ и ректоромъ-предсѣдателемъ совѣта. Для веденія хозяйственныхъ дѣлъ существуетъ правленіе изъ ректора и всѣхъ декановъ. По уставу 1884 г. ректоръ и деканы назначались министерствомъ; Высочайшимъ указомъ 27 августа 1905 года должности эти сдѣланы выборными, а совѣту предоставлено право самостоятельно заботиться о поддержаніи правильнаго хода учебной жизни университета. По мысли устава 1884 года въ теченіи университетскаго курса студенты подвергаются лишь полусеместровой провѣркѣ ихъ знаній; экзамены

же производятся въ государственной коммиссіи изъ посторонних университету лицъ. Опытъ однако показалъ непрактичность такого порядка, вслѣдствіе чего фактически были возстановлены старые ежегодные экзамены, и только нѣкоторые, изъ предметовъ, именно послѣднихъ курсовъ теперь сдаются въ такъ называемой, государственной коммиссіи. Фактически измѣнился и составъ послѣдней. Теперь въ большинствѣ случаевъ какъ предсѣдатели, такъ и члены коммиссій назначаются изъ университетскихъ профессоровъ. Сохранилась дѣйствующей введенная уставомъ гонорарная система вознагражденія профессоровъ, которые сверхъ жалованья получаютъ съ каждаго слушателя по 1 руб. за недѣльный часъ въ полугодіе и на медицинскомъ факультетѣ по 75 к. Система эта вызываетъ много нареканій въ виду неравномѣрности вознагражденія профессоровъ не только въ зависимости отъ многолюдства отдѣльныхъ университетовъ, но также и численности студентовъ на факультетахъ и курсахъ. Въ то время какъ профессора юристы и медики въ столичныхъ университетахъ зарабатываютъ громадныя суммы, ихъ товарищи тамъ же, но на историко-филологическомъ факультетѣ, находятся въ стѣсненномъ матеріальномъ положеніи. Неудачнымъ оказалось и введеніе уставомъ 1884 года, по германскому образцу, свободной приватъ-доцентуры, при существованіи гонорарной системы и правѣ конкуренціи съ профессорами понизившей уровень преподаванія и экзаменаціонныхъ требованій.

Вообще уставъ 1884 года является слабымъ мѣстомъ высшей русской школы, переживающей затяжной кризисъ.

Въ настоящее время въ Россіи, кромѣ Гельсингфорскаго, 10 университетовъ: въ Москвѣ, Петербургѣ, Кіевѣ, Варшавѣ, Харьковѣ, Одессѣ, Казани, Юрьевѣ (Дерптѣ), Томскѣ и Саратовѣ. Обыкновенно университеты состоятъ изъ 4 факультетовъ: историко-филологическаго, медицинскаго, юридическаго и физико-математическаго. Въ Петербургѣ, однако, нѣтъ медицинскаго, но есть факультетъ восточныхъ языковъ; въ Томскѣ только 2 факультета: юридическій и медицинскій; въ Саратовѣ—1 медицинскій. Въ Юрьевѣ существуетъ пятый факультетъ—лютеранскаго богословія.

Кромѣ университетовъ министерство располагаетъ дру-

гими разными высшими учебными заведеніями, по характеру преподаванія приближающимися къ отдѣльнымъ факультетамъ. Таковы: Ярославскій юридическій лицей, историко-филологическіе институты въ Петербургѣ и въ Нѣжинѣ; археологическіе институты въ Петербургѣ, Москвѣ и Константинополѣ; институтъ восточныхъ языковъ въ Москвѣ и таковой же въ Владивостокѣ.

Къ высшимъ женскимъ учебнымъ заведеніямъ принадлежатъ: женскій медицинскій институтъ въ Петербургѣ и различные высшіе курсы.

Спеціальныя технически школы.

Среди спеціальныхъ техническихъ школъ министерства точно также можно различить учебныя заведенія съ различнымъ объемомъ преподаванія.

Къ низшимъ и среднимъ учебнымъ заведеніямъ принадлежатъ различныя техническія и ремесленныя училища; къ высшимъ относятся: технологическіе институты разнаго наименованія, сельско-хозяйственный институтъ въ г. Александріи и ветеринарные институты.

Частныя учебныя заведенія. Частныя учебныя заведенія регулируются законами, главнымъ образомъ, 1828, 1868, 1871 и 1874 годовъ. Они раздѣляются на 3 разряда. Училища высшаго разряда имѣютъ не менѣе 6 классовъ, второго разряда—не менѣе трехъ классовъ; къ училищамъ третьяго разряда относятся двухклассныя и одноклассныя школы. Право учрежденія частныхъ училищъ принадлежитъ русскимъ подданнымъ обоего пола, имѣющимъ свидѣтельства объ окончаніи курса опредѣленныхъ учебныхъ заведеній, или выдержаніи установленнаго экзамена. Для учрежденія училища I разряда требуется отъ учредителя дипломъ высшаго учебнаго заведенія. Для учителей также требуется опредѣленный образовательный цензъ. Правительственный надзоръ выражается въ осмотрѣ частныхъ школъ директорами и инспекторами народныхъ училищъ. Учрежденіе и закрытіе частныхъ училищъ зависитъ отъ разрѣшенія мѣстной учебной власти (попечителя).

Училищамъ перваго разряда, приближающимся по объему курса къ гимназіямъ, можетъ быть присваиваемо назва-

ніе частныхъ гимназій, а ученикамъ послѣднихъ—предоставляемо право поступленія въ университеты безъ повѣрочныхъ испытаній.

г) *Ученыя установленія.*

Высшимъ ученымъ установленіемъ въ Россіи является *Императорская академія наукъ*, учрежденная въ 1725 г. послѣ смерти Петра I, но по его иниціативѣ. Первоначально она была и учебнымъ заведеніемъ: при ней состояла гимназія. Въ настоящее время академія состоитъ изъ 3 отдѣленій: физико-математическихъ наукъ, русскаго языка и словесности и историческихъ наукъ и филологіи. Въ составъ академіи входятъ ординарные и экстраординарные академики, адъюнкты, почетные члены и члены корреспонденты. Во главѣ академіи находятся президентъ и вице президентъ, назначаемые Высочайшей властью. Остальные члены избираются самой академіей, причемъ нѣкоторые изъ нихъ утверждаются въ своемъ званіи Монархомъ. Для завѣдыванія различными отраслями управленія академіи и сношенія съ правительственными и иными разными установленіями и лицами изъ числа академиковъ избирается секретарь. При академіи имѣется библіотека, различные музеи, лабораторіи и кабинеты, доступные не только для академиковъ, но и для постороннихъ лицъ. Для академіи основнымъ является законъ 1836 г. съ позднѣйшими добавленіями. Академія состоитъ въ завѣдываніи министерства народнаго просвѣщенія. Между прочимъ, она оцѣниваетъ различныя сочиненія, представляемыя на конкурсъ для полученія премій за лучшіе научные и литературные труды. Въ завѣдываніи академіи находятся физическія обсерваторіи и астрономическая обсерваторія въ Пулковѣ.

Помимо академіи учеными установленіями являются: *Императорская публичная библіотека въ С.-Петербургѣ*, библіотека *Румянцевскаго музея* въ Москвѣ, точно также состоящія въ завѣдываніи министерства народнаго просвѣщенія. Изъ музеевъ заслуживаютъ особаго вниманія вышеупомянутый *Румянцовскій музей*, *Императорскій эрмитажъ* и *музей Императора Александра III*, въ С.-Петербургѣ, представляющій богатое собраніе произведеній русскаго искусства.

§ 45. Хозяйственное управленіе.

а) *Сельское хозяйство.*

Въ настоящее время завѣдываніе мѣрами содѣйствія сельскому хозяйству принадлежитъ главному управленію землеустройства и земледѣлія по департаменту земледѣлія. Ближайшее же попеченіе о мѣстныхъ нуждахъ сельскаго хозяйства возлагается на особыхъ инспекторовъ. Узаконенія, касающіяся сельскаго хозяйства, собраны въ специальномъ уставѣ (т. XII ч. II сводъ законовъ изд. 1903 г.).

Косвенно имѣющими отношеніе къ сельскому хозяйству являются законы о переселеніи крестьянъ и мѣщанъ на свободныя земли внутри Имперіи и о выходѣ крестьянъ изъ общины.

Переселеніе нормируется законами 6 Іюня 1904 года и 26 апрѣля 1906 года [1]). Только такое переселеніе вызываетъ содѣйствіе правительства, которое отвѣчаетъ соображеніямъ его политики. Содѣйствіе это заключается съ слѣдующемъ. Казенныя земли отводятся переселенцамъ въ безсрочное пользованіе; выдаются пособія путевыя и на хозяйственное устройство; безвозмездно предоставляется лѣсной матеріалъ для построекъ; въ теченіе первыхъ 5 лѣтъ переселенцы не платятъ никакихъ податей, а затѣмъ 5 лѣтъ уплачиваютъ лишь половину; отбываніе воинской повинности отсрочивается на 3 года. Для завѣдыванія переселеніемъ въ министерствѣ землеустройства и земледѣлія существуетъ особое переселенческое управленіе.

Законъ 14 Іюня 1910 года о выходѣ изъ общины былъ вызванъ желаніемъ облегчить крестьянамъ переходъ отъ общиннаго владѣнія землей къ владѣнію личному на правахъ собственности. Было замѣчено, что крестьянская община, созданная, главнымъ образомъ, ради исправнаго сбора съ крестьянъ прямыхъ налоговъ, очень неблагопріятно вліяла на крестьянское хозяйство; она понижала энергію домохозяевъ, не увѣренныхъ въ спокойномъ пользованіи своимъ земельнымъ участкомъ, распоряженіе которымъ зависѣло отъ общины. Сущность закона 14 Іюня 1910 года, въ главныхъ чертахъ, сводится къ слѣдующему.

---

[1]) С. З. т. IX, книга VIII, по продолженію 1906—1908 г.г.

1) Въ опредѣленныхъ крестьянскихъ обществахъ и селеніяхъ участки, состоявшіе ко времени обнародованія настоящаго закона въ безспорномъ постоянномъ (не арендномъ) пользованіи отдѣльныхъ домохозяевъ, признаются личною ихъ или, въ подлежащихъ случаяхъ, общею съ другими членами семьи собственностью».

2) Каждый домохозяинъ, владѣющій надѣльною землею на общинномъ правѣ, можетъ во всякое время требовать укрѣпленія въ личную его или, въ подлежащихъ случаяхъ, въ общую съ другими членами семьи собственность причитающуюся выходящимъ изъ общины часть означенной земли.

Примѣненіе закона 9 ноября 1906 г. объ укрѣпленіи земли въ личную собственность, по полученнымъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ донесеніямъ губернаторовъ, выразилось на 1 января 1911 г. въ слѣдующихъ результатахъ. Къ указанному сроку за домохозяевами было вообще укрѣплено 10.734,091 дес.; объ укрѣпленіи за ними земли въ личную собственность заявили требованія 2.046,420 домохозяевъ и окончательно въ этомъ видѣ укрѣплена была къ указанному сроку земля за 1.478,269 домохозяевами.

б) *Лѣсное хозяйство.* [1]). Сбереженіе лѣсовъ регулируется закономъ 4-го апрѣля 1888 года. Дѣйствію этого закона подлежатъ всѣ лѣса, принадлежащіе казнѣ, удѣльному вѣдомству, разнымъ установленіямъ, обществамъ и частнымъ лицамъ. Лѣса, съ которыми въ интересахъ общественной пользы признано необходимымъ обращаться съ особой осторожностью, именуются „защитными". Къ таковымъ законъ относитъ лѣса, защищающіе селенія, водяные и сухопутные пути сообщенія отъ летучихъ песковъ, ледохода, размывовъ, удерживающіе оползаніе почвы. Въ такихъ лѣсахъ не только запрещаются произвольныя вырубки деревьевъ, но можетъ быть возбраняема пастьба скота и другіе виды пользованія лѣснымъ имуществомъ. Въ лѣсахъ, не признанныхъ „защитными", собственникъ менѣе стѣсненъ въ пользованіи, но и въ этомъ случаѣ онъ не имѣетъ права рубить лѣсъ безконтрольно, безъ соблюденія требованія особаго плана рубки деревьевъ и пасти скотъ въ молодой поросли. Признаніе лѣ-

---

[1]) Св. Зак. т. VIII Уставъ Лѣсной.

совъ „защитными" и утвержденіе плановъ лѣсного хозяйства въ остальныхъ зависитъ отъ особыхъ коллегіальныхъ мѣстныхъ учрежденій смѣшаннаго состава, „лѣсоохранительныхъ комитетовъ". Право заявлять комитетамъ о необходимости признанія опредѣленныхъ лѣсовъ „защитными" принадлежитъ исключительно органамъ земскаго самоуправленія и отдѣльнымъ вѣдомствамъ. Мѣры содѣйствія къ сбереженію лѣсовъ и лѣсоразведенію, между прочимъ, выражаются: 1) въ освобожденіи „защитныхъ" лѣсовъ безсрочно, а искусственно разведенныхъ въ теченіе 30-ти лѣтъ отъ всякихъ сборовъ; 2) назначеніи инструкторовъ для подачи совѣтовъ частнымъ лѣсовладѣльцамъ; 3) въ дешевой продажѣ сѣмянъ и молодыхъ деревьевъ; 4) въ установленіи премій и наградъ за лѣсоразведеніе и проч.

Лѣсная администрація находится въ завѣдываніи главнаго управленія землеустройства по лѣсному департаменту. За нарушеніе правилъ о сбереженіи лѣсовъ виновные подвергаются различнымъ взысканіямъ. Для тушенія лѣсныхъ пожаровъ созывается окрестное сельское населеніе на разстояніи 15 верстъ, обязанное работать безплатно.

в) *Охота и рыболовство* [1]). Содѣйствіе охотѣ и рыболовству лежитъ на обязанности главнаго управленія землеустройства по департаменту земледѣлія. *Охота* регулируется закономъ 3-го февраля 1892 года съ позднѣйшими дополненіями. Согласно дѣйствующему законодательству, по общему правилу никому не разрѣшается охотиться безъ выданнаго уѣзднымъ исправникомъ охотничьяго свидѣтельства, а на чужой землѣ, — кромѣ того безъ дозволенія владѣльца. Охотничьи свидѣтельства обложены особымъ сборомъ, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ допускается освобожденіе отъ этого сбора. Охотничьи свидѣтельства не выдаются: 1) не достигнимъ 17-ти лѣтняго возраста; 2) состоящимъ подъ надзоромъ полиціи; 3) виновнымъ въ нарушеніи правилъ объ охотѣ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ сѣверной и восточной Россіи и Кавказа, по исключенію, охота разрѣшается и безъ названнаго свидѣтельства. Далѣе, законъ устанавливаетъ различные сроки для охоты на отдѣльныя породы животныхъ, чет-

---

[1]) С. З. т. XII ч. 2, Уставъ сельскаго хозяйства, раздѣлъ 2.

вѣроногихъ и пернатыхъ въ зависимости отъ періодовъ и условій ихъ размноженія. Въ интересахъ сохраненія, охота на нѣкоторыхъ вымирающихъ породъ (зубровъ) не разрѣшается вовсе. Запрещается пользованіе разными мучительными способами ловли и раззореніе гнѣздъ. Охота на вредныхъ животныхъ допускается безъ всякихъ ограниченій. Не подлежитъ ограниченіямъ въ отношеніи времени года звѣриный охотничій промыселъ въ Сибири. Для поддержанія сроковъ дозволенной охоты запрещается перевозить и продавать дичь спустя 10 дней послѣ срока, съ наступленіемъ котораго охота не дозволяется.

Законодательство о рыболовствѣ даетъ очень мало общихъ правилъ, и говоритъ, главнымъ образомъ, о рыболовствѣ по отдѣльнымъ рѣчнымъ системамъ и воднымъ бассейнамъ. Немногія общія правила вмѣстѣ съ прочими находятся въ Уставѣ сельскаго хозяйства (Сводъ законовъ, т. XII ч. II изд. 1903 года съ продолженіями). Общія правила сводятся къ слѣдующему: воды морскія находятся въ общемъ и свободномъ для всѣхъ пользованіи; изъятія допускаются лишь для опредѣленныхъ мѣстностей по особымъ привилегіямъ. Также свободно рыболовство на всѣхъ озерахъ, не состоящихъ въ частномъ владѣніи. Прибрежные владѣльцы обязаны оставлять въ общее пользованіе полосу по берегу шириной въ 10 саженей (бечевникъ) для остановокъ рыбаковъ. Рыбная ловля на всѣхъ рѣкахъ предоставляетъ собою собственность береговыхъ владѣльцевъ. Запрещаются мучительные способы ловли и употребленіе орудій, препятствующихъ свободному выходу и входу рыбы изъ рѣкъ въ море и свободному рѣчному судоходству.

г) *Горное дѣло.* Центральнымъ органомъ управленія горнымъ дѣломъ является министерство торговли и промышленности, въ которомъ для этой цѣли существуютъ горный департаментъ, горный совѣтъ и ученый комитетъ. Относящееся къ горному дѣлу законодательство, главнымъ образомъ, содержится въ Горномъ уставѣ (Сводъ зак. т. VII изд. 1893 года). Въ основѣ русскаго дѣйствующаго горнаго права лежатъ 2 противоположные принципа: горной свободы и распространенія правъ земельной собственности на нѣдра. Горная свобода въ качествѣ права свободнаго частнаго до-

бывания ископаемыхъ на чужой землѣ установлена за нѣкоторыми исключеніями въ отношеніи казенныхъ земель а также частныхъ земель въ губерніяхъ б. Царство Польскаго. Для разработки нѣдръ поверхности, принадлежащей частному собственнику, требуется разрѣшеніе послѣдняго. Свободной разработкѣ на казенныхъ земляхъ подлежатъ: 1) металлы кромѣ золота и платины; 2) каменный уголь; 3) графитъ; 4) сѣра; 5) глина, камни, асбестъ. Разработка драгоцѣнныхъ камней на Уралѣ, золота, платины и нефти на казенныхъ земляхъ производится на основаніи особыхъ правилъ. Производство горнаго промысла на свободныхъ казенныхъ земляхъ дозволяется какъ русскимъ подданнымъ, такъ и иностраннымъ; бѣлое духовенство устраняется. Пользованіе горной свободой законъ раздѣляетъ на 3 момента: поиски ископаемыхъ, развѣдки и самую разработку нѣдръ. Поиски, заключающіеся въ поверхностномъ обслѣдованіи мѣстности, снятіи плановъ и собираній образцовъ горныхъ породъ производятся безъ всякаго разрѣшенія. Разрѣшеніе требуется для развѣдокъ, соединенныхъ съ рубкой лѣса и разрытіемъ почвы. Дозволительное свидѣтельство на развѣдки имѣетъ силу въ теченіе 3-хъ лѣтъ. Горнопромышленникъ, желающій производить разработку найденныхъ ископаемыхъ, долженъ просить объ отводѣ указаннаго закономъ участка земли. Мѣстное управленіе казенными землями обязано въ теченіе мѣсяца дать разрѣшеніе на развѣдки или объяснить причины отказа. Разрѣшеніе на разработку дается по удостовѣреніи должностными лицами правильности приведенныхъ въ прошеніи свѣдѣній о свойствахъ поверхности, нѣдра которой предполагается разработать. Осуществленіе права разработки совершается при соблюденіи опредѣленныхъ закономъ условій, причемъ горнопромышленникъ платитъ за пользованіе землей особую горную подать. Онъ обязанъ начать разработку въ теченіе 3-хъ лѣтъ по полученіи на то разрѣшенія. Горнопромышленныя предпріятія бываютъ вообще или частныя, или казенныя, или частныя, получающія разнаго рода пособія отъ казны; послѣднія носятъ особое спеціальное наименованіе „поссессіонныхъ заводовъ“.

д) *Промышленность и торговля.* Дѣла, касающіяся частныхъ промышленныхъ заведеній и торговли, находятся въ

завѣдываніи министерства торговли и промышленности по отдѣламъ того-же наименованія. Извѣстную долю власти по спеціальнымъ вопросамъ имѣетъ главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе. Въ качествѣ совѣщательнаго учрежденія существуетъ Совѣтъ Торговли и Мануфактуръ въ С.-Петербургѣ съ отдѣленіемъ его въ Москвѣ. Въ городахъ съ развитой торговлей и промышленностью съ той же цѣлью могутъ быть образуемы комитеты торговли и мануфактуръ. Члены Совѣта избираются министромъ торговли; Совѣту предоставлено представлять кандидатовъ. Въ Совѣтѣ предсѣдательствуетъ товарищъ министра. Члены комитетовъ выборные. Законоположенія, касающіяся торговли и промышленности, содержатся, главнымъ образомъ, въ Уставахъ о промышленности и Торговомъ (Св. зак. т. XI ч. II изд. 1903 года). По общему правилу занятіе промыслами и торговлей является свободнымъ и предоставляется какъ русскимъ подданнымъ, такъ и иностранцамъ, съ нѣкоторыми ограниченіями. Изъ русскихъ подданныхъ не могутъ брать промысловыхъ свидѣтельствъ священно-служители всѣхъ исповѣданій и церковные причетники; не могутъ вести торговыхъ операцій нѣкоторые разряды должностныхъ лицъ въ области, касающейся ихъ обязанностей, напримѣръ, акцизные чиновники; торговлей не вправѣ заниматься состоящіе на государственной службѣ консулы, биржевые маклеры; иностранцы не могутъ быть содержателями пороховыхъ заводовъ; занятіе же нефтяннымъ промысломъ вообще обусловливается особымъ разрѣшеніемъ. Нехристіане не могутъ торговать иконами.

Учрежденіе акціонерныхъ компаній обусловлено правительственнымъ разрѣшеніемъ.

Въ частности относительно *промышленности* существуютъ слѣдующія правила. Монополіи предоставляются только государству; вѣдомству Императрицы Маріи принадлежитъ монополія выдѣлки картъ, доходъ съ которыхъ обращается на содержаніе воспитательныхъ домовъ. Пушечные и оружейные заводы, кромѣ заведеній, выдѣлывающихъ охотничьи ружья, являются монополіей казны. Пороховые заводы не могутъ быть устраиваемы въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, и при устройствѣ ихъ должны быть соблюдаемы особыя правила.

Для устройства промышленныхъ заведенiй требуется разрѣшенiе соотвѣтственнаго мѣстнаго начальства, и выполненiе требованiй санитарной, строительной и противупожарной полицiи. О взаимоотношенiяхъ хозяевъ и рабочихъ было говорено выше въ § объ охранѣ труда.

Что касается *торговли*, то по главному правилу занятiе ею обусловливается прiобрѣтенiемъ надлежащаго промысловаго свидѣтельства. Однако, какъ было указано выше, въ отдѣльныхъ случаяхъ, для производства отдѣльныхъ видовъ торговли требуется специальное разрѣшенiе (напримѣръ, для торговли ядовитыми веществами). Торговля спиртомъ и хлѣбнымъ виномъ представляетъ собою монополiю государства. Произвольное возвышенiе цѣнъ со стороны торговцевъ запрещается подъ страхомъ уголовнаго наказанiя. Для борьбы съ недобросовѣстной торговой спекуляцiей въ области предметовъ первой необходимости городскимъ самоуправленiемъ могутъ быть устанавливаемы таксы. Торговыя заведенiя подлежатъ правительственному надзору въ смыслѣ соблюденiя общихъ и спецiальныхъ правилъ полицiи безопасности.

Въ дѣлѣ упорядоченiя взаимныхъ отношенiй главы коммерческаго предпрiятiя и служебнаго персонала русское торговое законодательство держится весьма устарѣлыхъ взглядовъ: оно разсматриваетъ ихъ съ точки зрѣнiя отношенiя домохозяина и домочадцевъ, хотя въ настоящее время такой взглядъ не отвѣчаетъ ни фактическому положенiю вещей, ни тому требованiю закона, чтобы каждый приказчикъ обладалъ личнымъ свидѣтельствомъ на право производства торговаго промысла. Для разбирательства торговыхъ дѣлъ въ нѣкоторыхъ городахъ [1]) существуютъ специальные коммерческiе суды, руководствующiеся въ своей дѣятельности правилами особаго судопроизводства. Биржевые маклера должны быть русскими подданными и въ своихъ званiяхъ утверждаются министерствомъ торговли и промышленности.

Товарные знаки и привилегiи на изобрѣтенiя. Товарные знаки и привилегiи защищаются закономъ 1896 года. Пользованiе *торговымъ знакомъ* со стороны промышленника и тор-

---

[1]) Въ Петербургѣ, Москвѣ, Варшавѣ и Одессѣ.

говца не обязательно; лишь по исключенію на издѣліяхъ изъ золота и серебра [1]) промышленникъ, изготовившій предметъ, обязанъ выбить свое клеймо. Желающій пріобрѣсти право на исключительное пользованіе торговымъ знакомъ долженъ заявить этотъ знакъ отдѣлу торговли министерства торговли и промышленности и получить отъ него свидѣтельство съ уплатой за то установленной пошлины. Торговые знаки должны соотвѣтствовать опредѣленнымъ въ законѣ требованіямъ. Свидѣтельство имѣетъ силу на срокъ отъ 1 до 10-ти лѣтъ. Употребленіе чужого товарнаго знака влечетъ за собою гражданскую и уголовную отвѣтственность. Привилегіи на изобрѣтеніе выдаются комитетомъ по техническимъ дѣламъ, состоящимъ при отдѣлѣ промышленности министерства торговли. Дѣйствіе привилегій срочное. Онѣ не разрѣшаются въ отношеніи изобрѣтеній и усовершенствованій, касающихся средствъ обороны государства: пушекъ, ружей и проч. Пріобрѣтеніе привилегіи оплачивается пошлиной. Законъ охраняетъ также право исключительнаго срочнаго пользованія заявленными фабричными моделями и рисунками.

е) *Монета, мѣра, вѣсъ.* О монетѣ сказано выше § 37, отдѣлъ „Монетная регалія".

Основаніемъ русскихъ мѣръ и вѣса служитъ фунтъ= 0,40,951,241 килограмма; 40 фунтовъ=1 пуду; фунтъ=32 лотамъ или 96 золотникамъ; лотъ=3 золотникамъ, золотникъ =96 долямъ. Существуетъ еще аптекарскій фунтъ=7/8 русскаго фунта или 12 унціямъ; 1 унція=8 драхмамъ; 1 драхма=3 скрупуламъ; скрупулъ=20 грамамъ. Основаніемъ линейныхъ мѣръ является аршинъ=0.711,200 метра; 3 аршина =1 сажени; 500 саженей=1 верстѣ; 1 сажень=также 7 футамъ; футъ=12 дюймамъ; дюймъ=10 линіямъ; 1 аршинъ= 16 вершкамъ или 28 дюймамъ; вершокъ=1,75 дюйма. Для измѣренія площадей служатъ квадраты или произведеніе двухъ линейныхъ мѣръ; для измѣренія поверхности земли примѣняется десятина=2400 квадратныхъ саженей; для из-

[1]) Таковыя издѣлія требуютъ также клейма правительственнаго, удостовѣряющаго присутствіе въ предметѣ опредѣленнаго количества благороднаго металла. Удостовѣреніе это производится особыми учрежденіями „пробирными палатками".

мѣренія объемовъ служатъ кубы или произведеніе трехъ линейныхъ мѣръ; основная мѣра сыпучихъ тѣлъ „четверикъ“ вмѣщающій при температурѣ $16^{2}/_{3}{}^{0}$ стоградуснаго термометра 64 фунта чистой воды при нормальномъ атмосферическомъ давленіи; 8 четвериковъ=1 четверти и 2 осминамъ; 1 четверикъ=8 гарнцамъ. Основаніе измѣренія жидкостей есть „ведро“, вмѣщающее при температурѣ $16^{2}/_{3}{}^{0}$ 30 фунтовъ чистой воды при вышеуказанномъ условіи; 1 ведро=10 штофамъ; 1 штофъ=10 чаркамъ; 1 чарка=2 шкаликамъ. Различаютъ еще бутылку=$^{1}/_{20}$ ведра.

Указанныя измѣренія употребляются при всѣхъ казенныхъ и частныхъ сдѣлкахъ. По взаимному соглашенію сторонъ разрѣшается пользоваться метрической системой.

Образцовый фунтъ и аршинъ хранятся въ состоящей въ составѣ министерства торговли главной палатѣ мѣръ и вѣсовъ, которая вообще наблюдаетъ за сохраненіемъ однообразія и вѣрности мѣрительныхъ приборовъ, примѣняемыхъ въ промышленности и торговлѣ. Для производства провѣрки и наложенія правительственнаго клейма (штемпеля) въ различныхъ мѣстностяхъ Имперіи существуютъ особыя учрежденія „повѣрочныя палатки“.

ж) *Кредитъ, банки, сберегательныя кассы.*

Кредитныя учрежденія раздѣляются на государственныя, общественныя и частныя [1]).

Къ государственнымъ учрежденіямъ относятся: Государственная коммиссія погашенія долговъ; Государственный банкъ съ его конторами и отдѣленіями; Государственныя сберегательныя кассы; Государственные дворянскій и крестьянскій поземельные банки; казенные ломбарды. Всѣ они состоятъ въ вѣдомствѣ министерства финансовъ. Общественныя учрежденія суть банки: городскіе, дворянскихъ, купеческихъ и крестьянскихъ обществъ, городскіе ломбарды. Частными кредитными учрежденіями являются всѣ остальныя.

Государственную коммиссію погашенія долговъ составляютъ: правленіе съ канцеляріей, отдѣлы и касса. Управленіе со-

---

[1]) Уставъ кредитный, Сводъ Законовъ, т. XI ч. II изд. 1903 года съ продолженіями.

стоитъ изъ управляющаго и директоровъ. Коммиссія ведетъ государственную долговую книгу и въ числѣ прочихъ обязанностей уплачиваетъ проценты по займамъ.

Государственный банкъ. Государственный банкъ имѣетъ цѣлью облегченіе денежныхъ оборотовъ, содѣйствіе при посредствѣ краткосрочнаго кредита торговлѣ, промышленности и сельскому хозяйству, а также упроченіе денежной системы. Высшее руководство дѣятельностью банка принадлежитъ министру финансовъ; текущее управленіе возложено на совѣтъ банка и управляющаго. При совѣтѣ состоятъ отдѣлы, центральная бухгалтерія, инспекція, канцелярія. Банкъ производитъ разнообразныя операціи: учетъ векселей; выдачу ссудъ и открытіе кредитовъ; пріемъ денежныхъ вкладовъ всякаго рода и проч. Ему же принадлежитъ право выпуска государственныхъ кредитныхъ билетовъ на слѣдующихъ основаніяхъ. Сумма золота, обезпечивающаго билеты, должна быть не менѣе половины общей суммы выпущенныхъ въ обращеніе кредитныхъ билетовъ, когда послѣдняя не превышаетъ 600 милліоновъ рублей.

Кредитные билеты, находящіеся въ обращеніи свыше указанной суммы, должны быть обезпечены золотомъ по крайней мѣрѣ рубль за рубль. Государственный банкъ размѣниваетъ кредитные билеты на золотую монету безъ ограниченія суммы; размѣнъ этотъ обезпечивается всѣмъ достояніемъ государства, вслѣдствіе чего государственные кредитные билеты обращаются по всей Имперіи наравнѣ съ золотой монетой. Государственные билеты установлены слѣдующихъ видовъ: въ 500 руб., 100 руб., 50 руб., 25 руб., 10 руб., 5 руб. и 3 руб.

Государственныя сберегательныя кассы имѣютъ цѣлью пріемъ вкладовъ съ уплатой на нихъ процентовъ для доставленія населенію способовъ накопленія сбереженій. Правительство принимаетъ на себя отвѣтственность за цѣлость вложенныхъ капиталовъ. Вклады сберегательныхъ кассъ не подлежатъ никакимъ взысканіямъ кромѣ случаевъ особо указанныхъ въ законѣ. Кассы производятъ по порученію вкладчиковъ операціи по покупкѣ государственныхъ процентныхъ бумагъ. Управленіе кассами состоитъ при совѣтѣ Государственнаго банка. Завѣдываніе управленіемъ возложено на

особаго управляющаго подъ общимъ наблюденіемъ управляющаго Государственнымъ банкомъ.

Государственный дворянскій земельный банкъ учрежденъ съ цѣлью поддержать землевладѣніе потомственнаго дворянства посредствомъ выдачи наличными деньгами срочныхъ ссудъ подъ залогъ принадлежащихъ дворянамъ земель. Дѣйствіе банка распространяется на всю Европейскую Россію за исключеніемъ Финляндіи, Варшавскаго генералъ-губернаторства, губерній Прибалтійскихъ и Закавказья. Управленіе банкомъ возлагается на совѣтъ и управляющаго съ помощникомъ. Мѣстными учрежденіями являются отдѣленія банка.

Крестьянскій поземельный банкъ имѣетъ цѣлью оказывать содѣйствіе крестьянамъ по пріобрѣтенію находящихся въ продажѣ земель. Дѣйствія банка распространяются на отдѣльныя мѣстности Имперіи постепенно по соглашенію министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ.

Управленіе его сходно съ управленіемъ банка дворянскаго.

Правительственные ломбарды („ссудныя кассы") существуютъ 2: въ Петербургѣ и въ Москвѣ. Они предназначены для оказанія помощи имѣющимъ безотлагательную нужду въ деньгахъ и избавленія ихъ отъ ростовщиковъ. Ссуды выдаются подъ залогъ движимостей. Управленіе ломбардами возлагается въ Петербургѣ на одного изъ членовъ Государственнаго банка, а въ Москвѣ — на управляющаго мѣстной конторой названнаго банка.

Кредитныя установленія частныя и общественныя.

Учрежденіе акціонерныхъ, съ основнымъ капиталомъ не свыше 5 милліоновъ рублей, банкирскихъ конторъ, не обладающихъ уставомъ, а также установленій взаимнаго кредита зависитъ отъ разрѣшенія министерства финансовъ. Городскіе общественные банки разрѣшаются министерствомъ финансовъ по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Кредитныя установленія, принадлежащія дворянскимъ и купеческимъ обществамъ, существуютъ на основаніи особыхъ уставовъ.

Мелкій кредитъ (Законъ 7 іюня 1904 года). Учрежденія мелкаго кредита имѣютъ цѣлью облегчить сельскимъ хозяе-

вамъ, земледѣльцамъ, ремесленникамъ и промышленникамъ производство хозяйственныхъ операцій и улучшеній. Къ учрежденіямъ мелкаго кредита относятся: 1) кредитныя товарищества; 2) товарищества ссудосберегательныя; 3) земскія кассы, сельскіе банки и т. п. Они даютъ ссуды, посредничаютъ при покупкѣ и продажѣ произведеній хозяйства, принимаютъ вклады и проч. Устройство и порядокъ ихъ дѣйствій опредѣляются образцовыми уставами. Общее завѣдываніе ими принадлежитъ Государственному банку и возлагается на управленіе по дѣламъ мелкаго кредита. При управленіи состоятъ ревизоры, а при отдѣленіяхъ банка инспектора мелкаго кредита.

Меліоративный кредитъ (Законъ 29 мая 1900 года).

Меліоративный кредитъ заключается въ выдачѣ срочныхъ ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія изъ особаго капитала, составляющаго спеціальныя средства министерства земледѣлія. Главное распоряженіе операціями выдачи ссудъ принадлежитъ отдѣлу сельской экономіи названнаго министерства; обсужденіе просьбъ о ссудахъ свыше 5,000 руб. происходитъ въ особомъ комитетѣ при центральномъ управленіи, а на суммы меньшія—въ мѣстныхъ губернскихъ комитетахъ, рѣшенія которыхъ подлежатъ утвержденію главноуправляющаго землеустройствомъ. Ссуды выдаются на производство работъ обводнительныхъ, осушительныхъ, лѣсоразведенія, разведенія плодовыхъ садовъ, виноградниковъ и проч. Губернскіе комитеты суть учрежденія смѣшаннаго состава подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго начальника управленія землеустройства.

з) *Страхованіе.*

Страхованіе отъ огня [1]. Для страхованія строеній отъ огня въ каждой губерніи учреждается земское взаимное страхованіе; завѣдываютъ имъ губернскія земскія учрежденія. Страхованіе это обязательно лишь для крестьянскихъ строеній. Взаимное страхованіе можетъ быть учреждено также въ городахъ, при чемъ страхованіе вводится въ видѣ страховыхъ обществъ, или для одного города или, нѣсколькихъ

[1] Сводъ правилъ о взаимномъ страхованіи. Сводъ законовъ т. XII ч. I изд. 1908 года.

городовъ вмѣстѣ. Страхованіе ни для кого обязательности не имѣетъ. Общее наблюденіе за противупожарнымъ взаимнымъ страхованіемъ сосредоточивается въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ по отдѣлу страхованія главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Уставы обществъ взаимнаго страхованія утверждаются министерствомъ внутреннихъ дѣлъ.

Взаимное страхованіе виноградниковъ отъ филоксеры [1]) является обязательнымъ тамъ, гдѣ оно введено, и находится въ завѣдываніи земства или учрежденій, его замѣняющихъ. Страхованіе отъ филоксеры вводится по соглашенію министра внутреннихъ дѣлъ съ главноуправляющимъ земледѣліемъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и съ военнымъ министромъ (для области войска Донского). Земскія учрежденія также принимаютъ мѣры по страхованію отъ градобитія, отъ повальныхъ болѣзней домашнихъ животныхъ и т. п.

Правительственное страхованіе капиталовъ и доходовъ происходитъ черезъ посредство государственныхъ сберегательныхъ кассъ.

и) *Торговое мореплаваніе* [2]) представляется свободнымъ. Лишь каботажъ (перевозка грузовъ и пассажировъ между русскими портами) принадлежитъ исключительно кораблямъ, плавающимъ подъ русскимъ флагомъ. Необходимыми корабельными документами для русскихъ судовъ являются: 1) письменный документъ, указывающій собственника корабля; 2) патентъ на право плаванія подъ русскимъ флагомъ; 3) списокъ служащихъ на кораблѣ; 4) таможенный паспортъ и мѣрительное свидѣтельство, опредѣляющее вмѣстимость корабля. Къ занятію должностей судоводителей допускаются лишь русскіе подданные, имѣющіе дипломы на судоводительское званіе. Лоцманская часть находится въ завѣдываніи морского министерства, а для завѣдыванія торговымъ мореплаваніемъ существуетъ особый отдѣлъ въ министерствѣ торговли и промышленности.

§ 46. Строительная полиція.

Главное управленіе гражданской строительной частью

[1]) Ibidem.

[2]) Уставъ торговый, Св. зак. т. XI ч. II изд. 1903 года съ продолженіями.

въ Имперіи сосредоточивается въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ техническо-строительномъ комитетѣ. Наблюденіе за постройкой казенныхъ зданій посторонних вѣдомствъ министерству внутреннихъ дѣлъ не принадлежитъ. На мѣстахъ надзоръ за строительнымъ дѣломъ возлагается на губернатора, губернское правленіе и полицію. Всякаго рода постройки производятся не иначе, какъ подъ наблюденіемъ архитекторовъ или лицъ, получившихъ установленныя свидѣтельства отъ техническо-строительнаго комитета. Для построенія православныхъ церквей ихъ планы и фасады помимо органовъ строительной полиціи должны быть представлены на предварительное разсмотрѣніе духовныхъ властей. Фасады церквей и молитвенныхъ домовъ въ С.-Петербургѣ представляются на благоусмотрѣніе Императора. Построеніе церквей иностранныхъ христіанскихъ исповѣданій, а также синагогъ и мечетей требуетъ разрѣшенія департамента духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій министерства внутреннихъ дѣлъ.

Частныя постройки въ городахъ должны сообразоваться съ особо утвержденными планами города, при чемъ каждое частное зданіе можетъ быть построено только съ разрѣшенія городской управы, предварительно удостовѣряющейся, удовлетворяютъ ли планы требованіямъ Строительнаго устава. Фасады нѣкоторыхъ зданій въ зависимости отъ улицъ въ С.-Петербургѣ вносятся на Высочайшее утвержденіе. Строительный уставъ даетъ рядъ правилъ возведенія городскихъ построекъ. Такъ, напримѣръ, каменныя зданія длиннѣе 12 саженъ должны имѣть брандмауеры. Деревянные дома должны быть возводимы съ промежутками и длиною не могутъ простираться болѣе 12 сажень и т. п. Въ своихъ предписаніяхъ Строительный уставъ руководится соображеніями гигіеническими, противупожарными и вообще преслѣдуетъ цѣли огражденія жизни и здоровья обитателей домовъ. Что касается сельскихъ зданій, то, помимо опредѣленія ширины улицъ, законъ предписываетъ строить дома группами съ переулками и проѣздами между ними шириной не менѣе 6 саженъ; той же ширины должны быть промежутки и между самыми домами. Всякаго рода строенія, въ которыхъ нуженъ продолжительный огонь, располагаются подальше отъ

жилыхъ помѣщеній и поближе къ водѣ. Планы самихъ селеній составляются уѣздными земскими управами по соглашенію съ мѣстными земскими начальниками. Организація борьбы съ пожарами предоставлена земскому и городскому самоуправленіямъ [1]).

Большинство водныхъ путей, желѣзныя дороги и нѣкоторыя изъ дорогъ шоссейныхъ находятся въ непосредственномъ завѣдываніи министерства путей сообщенія по управленію внутреннихъ водныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ и управленію желѣзныхъ дорогъ. Для сооруженія новыхъ желѣзнодорожныхъ линій существуетъ управленіе по сооруженію желѣзныхъ дорогъ. Большинство шоссейныхъ и имъ подобныхъ дорогъ, сооруженныхъ на средства земствъ и учрежденій, ихъ замѣняющихъ, состоятъ въ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ по главному управленію мѣстнаго хозяйства, наравнѣ съ водными путями сообщенія, входящими въ городскую черту. Правила, касающіяся путей сообщенія, заключаются въ Уставѣ путей сообщенія, Желѣзнодорожномъ уставѣ и Положеніи о подъѣздныхъ путяхъ. (Сводъ законовъ, т. XII ч. I).

Водные пути, какъ судоходныя рѣки, такъ и каналы предоставлены общему пользованію. Общее ихъ протяженіе внѣ Кавказа и Финляндіи достигаетъ 98047 верстъ. Русское право кромѣ судоходныхъ знаетъ еще „сплавныя" рѣки, неудобныя для судоходства, но годныя для сплава срубленныхъ деревьевъ. Онѣ также являются общимъ достояніемъ. По всѣмъ сплавнымъ и судоходнымъ рѣкамъ и озерамъ установленъ особый сервитутъ общественнаго значенія: для общаго пользованія изъ частнаго владѣнія выдѣляется прибрежная полоса шириною въ 10 саженей, извѣстная подъ именемъ „бечевника". Министерство путей сообщенія издаетъ правила для рѣчного судоходства и сплава. Надзоръ за морскими устьями рѣкъ принадлежитъ министерству торговли и промышленности.

Сухопутныя дороги, не подходящія подъ типъ желѣзнодорожныхъ сообщеній. Среди сухопутныхъ дорогъ различаются

---

[1]) Уставъ строительный, Св. Зак. т. XII ч. 1, изд. 1900 года съ продолженіями. § 46. Пути и средства сообщенія.

шоссированныя и не шоссированныя. Всѣ эти дороги дѣлятся на 5 классовъ въ зависимости отъ ширины отведенной для нихъ полосы земли: для дорогъ I-го класса 60 саженей, II, III и IV классовъ въ 30 саженей и V-го класса (дорогъ проселочныхъ) въ 3 сажени. Дороги министерства путей сообщенія содержатся на счетъ казны, остальныя—на средства земскаго самоуправленія или вообще на мѣстные для этой цѣли сборы. Движеніе по шоссированнымъ и другимъ дорогамъ регулируется закономъ.

Желѣзныя дороги и подъѣздные къ нимъ пути.

Общія свѣдѣнія о положеніи желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи см. выше въ § „Финансовое управленіе", отдѣлъ 6. Предположенія о постройкѣ новыхъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ разсматриваются въ Государственной Думѣ; разрѣшеніе сооруженія частныхъ дорогъ безъ пособій отъ казны и нѣкоторыхъ подъѣздныхъ путей зависитъ отъ Государственнаго Совѣта. При проведеніи желѣзнодорожныхъ линій допускается принудительное отчужденіе имуществъ въ опредѣленномъ закономъ порядкѣ. Мѣстная организація правительственнаго желѣзнодорожнаго управленія заключается въ томъ, что во главѣ дороги стоитъ ея начальникъ съ помощниками; для хозяйственныхъ вопросовъ существуютъ особые совѣты изъ представителей министерства путей сообщенія и финансовъ; въ совѣтъ входитъ въ качествѣ предсѣдателя также начальникъ дороги. Въ 1891 году Россія примкнула къ Бернской желѣзнодорожной конвенціи.

Почта, телеграфы и телефоны. Управленіе почтой, телеграфами и правительственными телефонами принадлежитъ министерству внутреннихъ дѣлъ по главному управленію почтъ и телеграфовъ. Въ 1874 г. Россія подписала Бернскую почтовую международную конвенцію. Условія пользованія почтою и телеграфомъ содержатся въ соотвѣтственныхъ уставахъ [1]). О почтѣ и телеграфѣ, какъ регаліяхъ, сказано

[1]) Сводъ учрежденій и уставовъ почтовыхъ и уставъ телеграфный (Сводъ Законовъ, т. XII ч. I).

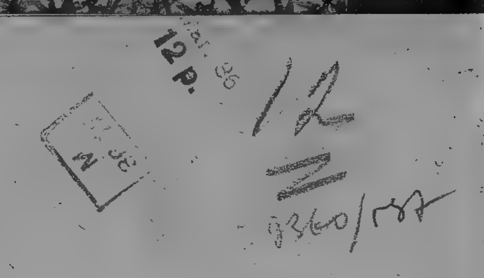
выше. Телефонное законодательство приложено къ телеграфному уставу и предусматриваетъ какъ правительственныя телефонныя сообщенія, такъ и частныя. Для устройства всякихъ телефонныхъ линій требуется разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ; частныя телефонныя сѣти подлежатъ надзору главнаго управленія почтъ и телеграфовъ.



ОПЕЧАТКИ:

стр. 12 § 3 . . . . читать § 4

стр. 52 § 9, 10 и т. д. до § 25 читать § 10, 11 и т. д. до § 26



Сочиненія В. М. ГРИБОВСКАГО.

Высшій судъ и надзоръ въ первую половину царствованія Императрицы Екатерины II. Цѣна **2** р., съ приложеніемъ матерьяловъ—**3** р. **50** к. Изд. 1902 г.

Что такое „зубояжа", какъ преступленіе. 1905 г. Цѣна **30** к.

Настоящее и будущее европейскаго парламентаризма. (Общедоступный очеркъ). Изд. 1906 г. Ц. 5 к.

Памятники русскаго законодательства XVIII столѣтія. Выпускъ I (Эпоха Петровская). Пособіе при изученіи исторіи русскаго права. 1907 г. Ц. **1** р. **50** к.

Государственное устройство и управленіе Россійской Имперіи. 1912 г. Ц. **2** р. **25** к.

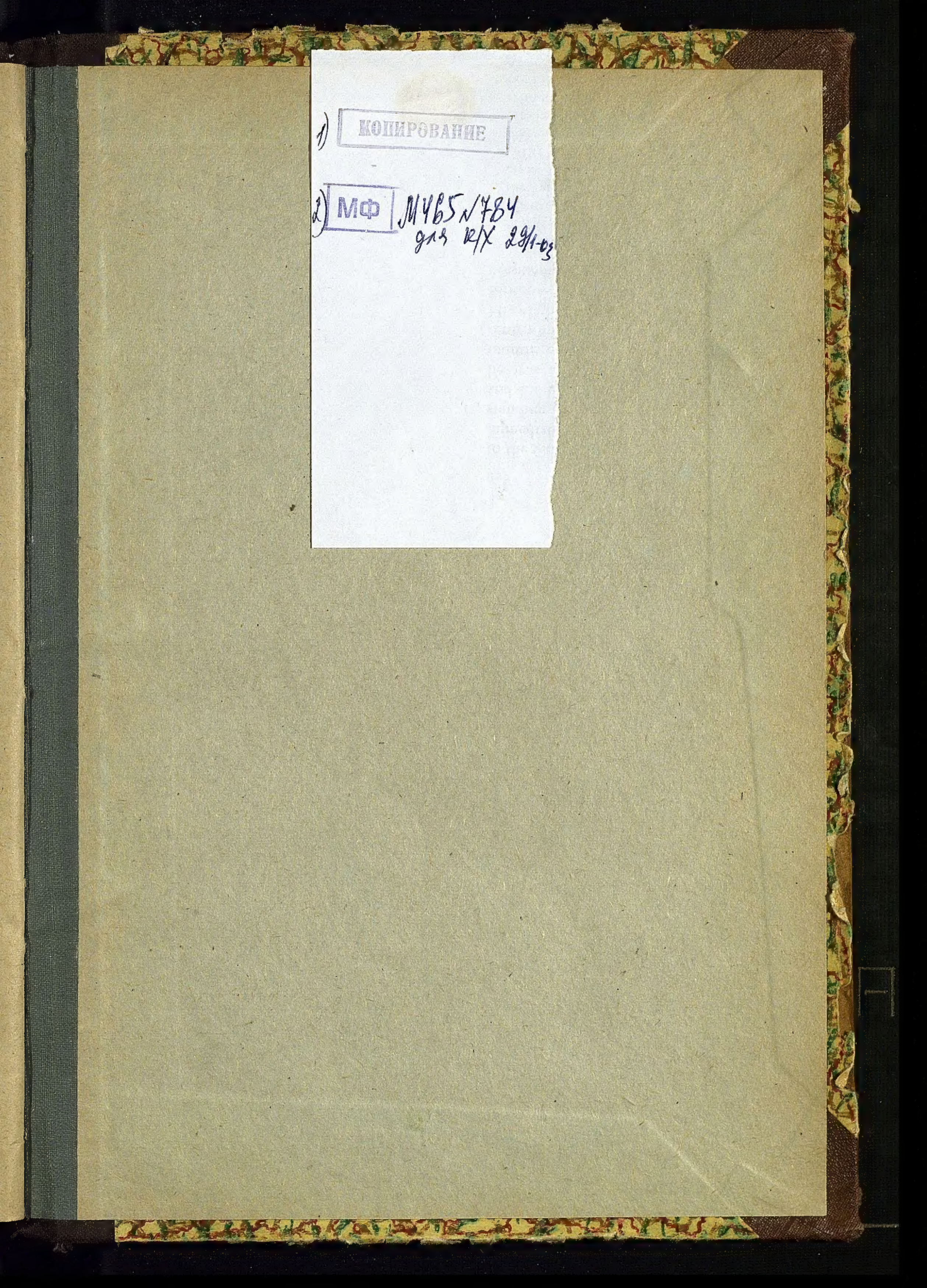
Verfassung und Verwaltung des Russischen Reiches 1912 Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 10 Mark.

Въ годы юности (Повѣсти и разсказы) Ц. **1** р. **50** к.

Студенческіе разсказы. Ц. **1** р. **50** к.

Сочиненіе М. А. ГРИБОВСКОЙ.

Римъ и его окрестности (историческій путеводитель) Ц. **1** р.



1) КОПИРОВАНИЕ
2) МФ М465 №784
для к/х 29/1-03

